UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

Du régime juridique DES ASSOCIATIONS ÉTRANGÈRES en droit positif français

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue devant la Faculté de Droit
le 19 Juillet 1941, à 10 heures

PAR

Jean LE LAY

Avocat stagiaire à la Cour d'Appel de Rennes
Lauréat de la Faculté
(1937 : 1res méd. ; 1938 : 1res méd. ; 1939 : 1re et 2e méd.)

JURY :

Président : M. CAVARÉ, Professeur
Suffragants : M. LAGARDE, Professeur
M. HOUIN, Chargé de cours

RENNES
IMPRIMERIES RÉUNIES (société coopérative), 22, RUE DE NEMOURS
—
1941

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549209_0001

DU RÉGIME JURIDIQUE DES ASSOCIATIONS ÉTRANGÈRES EN DROIT POSITIF FRANÇAIS

La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

Du régime juridique DES ASSOCIATIONS ÉTRANGÈRES en droit positif français

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue devant la Faculté de Droit
le 19 Juillet 1941, à 10 heures

PAR

Jean LE LAY

Avocat stagiaire à la Cour d'Appel de Rennes
Lauréat de la Faculté
(1937 : 1res méd. ; 1938 : 1res méd. ; 1939 : 1re et 2e méd.)

JURY :

Président : M. CAVARÉ, Professeur
Suffragants : M. LAGARDE, Professeur
M. HOUIN, Chargé de cours

RENNES
IMPRIMERIES RÉUNIES (société coopérative), 22, RUE DE NEMOURS

1941

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE. 13

INTRODUCTION GÉNÉRALE 25

PREMIÈRE PARTIE

NAISSANCE
DE L'ASSOCIATION ETRANGERE

Introduction — Plan 46

CHAPITRE I : CARACTÉRISTIQUES DE L'ASSOCIATION ÉTRANGÈRE. 48

Section I : *Groupement présentant les caractéristiques d'une association* 49

Nature juridique de l'association 49

§ 1. Groupement permanent de personnes.. 57

§ 2. But autre que de partager des bénéfices 59

§ 3. L'apport des sociétaires 63

Section 2 : Du caractère étranger des associations. 67

Y a-t-il une nationalité des personnes morales ? — Détermination de la nationalité de l'association. — Système du décret-loi du 12 avril 1939 67

Section 3 : L'intervention administrative 78

CHAPITRE 2 : CONDITIONS DE VALIDITÉ DE L'ASSOCIATION ÉTRANGÈRE 83

Conditions de forme et conditions de fond. — L'ordre public français. — La fraude à la loi française 83

Section 1 : Conditions de fond 93

§ 1. Associations « étrangères » 93

§ 2. Associations d'étrangers 94

1° Le consentement. — Le dol. — La violence. — L'erreur 96

2° La capacité 100

3° Objet et cause. — Le but illicite. — Le but licite 101

Section 2 : Conditions de forme 123

§ 1. Les statuts 124

§ 2. L'autorisation administrative : sa portée, son but 127

1° La demande d'autorisation 131

2° L'autorisation 136

§ 3. La publicité 139

DEUXIÈME PARTIE

VIE JURIDIQUE DE L'ASSOCIATION ÉTRANGERE

Introduction — Plan 150

CHAPITRE 1 : FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION D'ÉTRANGERS 154

Section 1 : *Les statuts* 154

Section 2 : *Composition de l'association* 155
L'entrée dans l'association. — La sortie de l'association : décès, démission, exclusion. 155

Section 3 : *Organes de l'association* 162
L'assemblée générale — Le comité directeur : nomination, composition, pouvoirs, responsabilité. — Le bureau 162

Section 4 : *Gestion et administration* 168
Répartition entre les organes. — La responsabilité sociale. — Dans quelle mesure le droit de libre administration existe-t-il ?.. 168

CHAPITRE 2 : CONDITION DES ASSOCIATIONS ÉTRANGÈRES EN FRANCE 170

Section 1 : *Principe de la spécialité fonctionnelle* 173
Comment ce principe s'applique-t-il à la capacité de buts et à la capacité de moyens ?.. 173

Section 2 : *Droit d'ester en justice* 179
Les association « étrangères » peuvent-elles ester en justice en France ? 179
§ 1. Détermination du tribunal français compétent. 181
§ 2. Comment les associations étrangères peuvent agir en justice 186
§ 3. A quelles conditions sont-elles recevables à ester en justice ? 191
§ 4. Effets d'une décision juridictionnelle intervenant entre elles et un tiers 198
— Ont-elles le droit de transiger ? 201

Section 3 : Droits patrimoniaux de l'association étrangère. 202
Quels droits faut-il reconnaître aux associations « étrangères » ? 202
§ 1. Acquisitions à titre gratuit 204
§ 2. Acquisitions à titre onéreux. — La crainte de la main-morte 212
Section 4 : Sanction des limitations à la capacité des associations étrangères 218
APPENDICE : LES UNIONS D'ASSOCIATIONS 222

TROISIÈME PARTIE

FIN DE L'ASSOCIATION ÉTRANGÈRE

Introduction. — Plan 226
CHAPITRE 1 : LA DISSOLUTION DE L'ASSOCIATION ÉTRANGÈRE 229
Section 1 : Cas de dissolution 229
§ 1. Dissolution volontaire : statutaire — délibérée 230
§ 2. Dissolution forcée 233
1° Judiciaire : obligatoire ou facultative.. 233
2° Administrative. — Le recours pour excès de pouvoir contre le retrait ou le refus d'autorisation est-il possible ? ou est-on en présence d'actes de gouvernement ? 240

Section 2 : Sort des biens de l'association dissoute 251

§ 1. Dissolution volontaire ou judiciaire. — L'article 15 du décret du 16 août 1901. — L'attribution des biens à des groupements similaires. — La vocation de l'Etat aux biens vacants et sans maîtres 252

§ 2. Dissolution administrative 261

CHAPITRE 2 : LA NULLITÉ DE L'ASSOCIATION ÉTRANGÈRE 267

Section 1 : Le domaine d'application de la nullité 268

Section 2 : Traits caractéristiques de la nullité .. 269

Section 3 : Conséquences de la nullité 270

Section 4 : Sanctions de la nullité 271

CHAPITRE 3 : DE LA RECONSTITUTION DES ASSOCIATIONS ÉTRANGÈRES 275

CONCLUSION 279

APPENDICE 281

Section 1 : La législation française de guerre .. 282

§ 1 : Interdiction et restriction des rapports avec l'ennemi : personnes réputées françaises ou étrangères. — Actes interdits dans les relations entre Français et ennemis. — Actes exceptionnellement permis 283

§ 2. Séquestre des biens ennemis : personnes dont les biens peuvent être séquestrés. — Administration et liquidation du séquestre 288

Section 2 : La législation allemande d'occupation 292
§ 1. Primauté de la législation d'occupation sur la législation française 292
§ 2. L'ordonnance du 28 août 1940 294

BIBLIOGRAPHIE

I

OUVRAGES GÉNÉRAUX

A. — DROIT PRIVÉ :

P. ARMINJON : *Précis de droit international privé*, Dalloz, 3 vol., 1925-1929.

P. ARMINJON : *Nationalité des personnes morales*, Bruxelles, 1902.

AUBRY et RAU : *Cours de droit civil français*, 6e éd., tome I, Paris, par E. BARTIN.

E. AUDINET : *Principes élémentaires du droit international privé*, Paris, 1894.

E. BARTIN : *Principes de droit international privé selon la loi et la jurisprudence françaises*, 3 vol., Paris, 1930-32-35.

Ch. BEUDANT : *Cours de droit civil français*, 2e éd. publiée par R. BEUDANT et P. LEREBOURS-PIGEONNIÈRE :

Tome II, avec la collaboration de H. BATTIFOL, 1936.

Tome IV, avec la collaboration de P. VOIRIN, 1938.

Tome VIII, avec la collaboration de G. LAGARDE, 1936.

H. CAPITANT : *De la cause des obligations*, 3e éd., Dalloz, 1930.

COLIN & CAPITANT : *Cours élémentaire de droit civil français*, tomes I, 9e éd. et II, 8e éd., par JULLIOT DE LA MORANDIÈRE, Dalloz, 1939-1935.

F. DESPAGNET : *Précis de droit international privé*, 5e éd., par CH DE BOECK, Paris, 1909.

HOUPIN & BOSVIEUX . *Traité général théorique et pratique des sociétés civiles et commerciales et des associations*, 7e éd., Sirey, 1937 (4 vol. et 1 supplément).

HUC : *Commentaire théorique et pratique du code civil*, tome I, Paris, 1892.

P. LEREBOURS-PIGEONNIÈRE : *Précis de droit international privé*, 3e éd., Dalloz, 1937.

L. MICHOUD : *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, 3e éd., par L. TROTABAS, Paris, 1932 (2 vol.).

J. P. NIBOYET : *Traité de droit international privé français*, Sirey, 1938 (2 vol. et 2 addenda).

A. PILLET : *Traité pratique de droit international privé*, Sirey, 1923-24 (2 vol.).

A. PILLET & J. P. NIBOYET . *Manuel de droit international privé*, Sirey, 1924.

PLANIOL & RIPERT : *Traité pratique de droit civil :*

Tome I, par SAVATIER, 1925 ;

Tome VI, par P. ESMEIN, 1930 ;

Tome XI, par ROUAST, SAVATIER et LEPARGNEUR, 1932.

THALLER : *Traité élémentaire de droit commercial*, 7e éd., par J. PERCEROU, Paris, 1925.

J. VALÉRY : *Manuel de droit international privé*, Paris, 1914.

DE VAREILLES-SOMMIÈRES : *Les personnes morales*, Paris, 1902.

WEISS : *Manuel de droit international privé*, 8e éd., Paris, 1920.

B. — *DROIT PUBLIC :*

R. ALIBERT : *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir, Paris*, 1926.

H. BERTHÉLÉMY : *Traité élémentaire de droit administratif*, 13e éd., Paris, 1933.

R. BONNARD : *Précis de droit administratif*, 2e éd., Sirey, 1940.

TH. DUCROCQ : *Cours de droit administratif*, 7e éd., tome IV, Paris, 1900 (4 vol.).

P. DUEZ : *Les actes de gouvernement*, Sirey, 1935.

L. DUGUIT : *Les transformations générales du droit privé*, Paris, 1912.

L. DUGUIT : *Traite de droit constitutionnel*, 2e éd., tome V, Paris, 1920-25 (5 vol.).

M. HAURIOU : *Précis de droit administratif et de droit public*, 12e éd., Sirey, 1933.

M. HAURIOU : *Précis élémentaire de droit administratif*, 4e éd., Sirey, 1938.

G. Jèze : *Les principes généraux du droit administratif*, 3e éd., Paris, 1930 (2 vol.).

L. Rolland : *Précis de droit administratif*, 7e éd., Dalloz, 1938.

M. Waline : *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, 1936 (1).

II

OUVRAGES SPÉCIAUX

Bertin & Charpentier : *Manuel des associations déclarées*, Paris, 1907.

P. Nourrisson : *Histoire de la liberté d'association en France, depuis* 1789, Sirey, 1920 (2 vol.).

Ch. Ozanam : *Comment former une association, son fonctionnement d'après la loi du* 1er *juillet* 1901, Sirey, 1930, dans la collection « Les cahiers administratifs », publiée par A. Mestre.

Trouillot & Chapsal : *Du contrat d'association*, Paris, 1901-02.

de Vareilles-Sommières : *Du contrat d'association*, Paris, 1893.

Waldeck-Rousseau : *Associations et congrégations*, Paris, 1901.

---

(1) Une deuxième édition a paru en 1939.

III

ARTICLES DE REVUES

P. ARMINJON : *Les sociétés, associations et fondations*, Revue de droit international et de législation comparée, 1928.

BAUDOUX & LAMBERT : *Le droit commun d'association*, Revue des Deux-Mondes, juillet-août 1907, p. 842.

R. CASSIN : *La nationalité des sociétés en France*, Travaux du Comité français de droit international privé de 1934, p. 85.

CHAVEGRIN : *Comment les associations déclarées peuvent-elles acquérir les immeubles dont il leur est permis d'être propriétaires*, Journal des Sociétés, 1911, p. 289.

CUCHE : *A propos de la recevabilité des actions associationnelles*, Revue critique de législation et de jurisprudence, 1937, p. 229.

R. DEMOGUE : *Capacité d'acquérir des associations déclarées*, Revue trimestrielle de droit civil, 1931, p. 1.

F. GÉNY : *Les apports en immeubles aux associations déclarées et non reconnues d'utilité publique*, Revue trimestrielle de droit civil, 1930, p. 653.

HUBERT-VALLEROUX : *Du droit pour les associations étrangères d'ester en justice en France*, Journal de droit international privé, 1906, p. 628.

A. Lainé : *Des personnes morales en droit international privé*, Journal de droit international privé, 1893, p. 273.

Margat : *De la capacité des associations déclarées*, Revue trimestrielle de droit civil, 1907, p. 5.

Margat : *De la dévolution des biens d'une association personne morale en cas de dissolution*, Revue trimestrielle de droit civil, 1908, p. 427.

P. Pic : *Du contrat d'association et du contrat de société. Leur différenciation juridique*, Revue trimestrielle de droit civil, 1906, p. 471.

M. Reboul : *Tableau raisonné des premiers décrets de guerre*, Lois Nouvelles, 1939, 1re partie, p. 364.

M. Réglade : *De la nature juridique des traités internationaux et du sens de la distinction des traités-lois et des traités-contrats*, Revue de droit public, 1924, p. 505.

C. Rühland : *Le problème des personnes morales en droit international privé*. Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1933, III, tome 45, p. 391.

R. Savatier : *La condition en droit international privé des personnes morales dans les divers décrets-lois français de* 1939, Revue critique de droit international, 1939, p. 418.

A. Wahl : *Définition de l'association selon la loi du 1er juillet* 1901, Journal des Sociétés, 1905, pp. 337 et 384.

IV

NOTES DE JURISPRUDENCE

R. Beudant : D. P. 1927. II. 164.

Bonnard : S. 1931. III. 1.

Chavegrin : S. 1888. II. 89 — S. 1912. II. 265 — S. 1924. I. 49.

Choppin : S. 1867. II. 124.

Delpech : S. 1927. I. 305.

Devaux : D. P. 1927. II. 37.

P. Esmein : S. 1932. II. 177.

Gény : S. 1930. I. 281.

Hauriou : S. 1903. III. 1 — S. 1907. III. 1 et 33 — S. 1909. III. 17 et 145 — S. 1922. III. 1.

Hugueney : S. 1914. I. 305 — S. 1920. I. 321.

G. Jèze : Revue de Droit public, 1909, p. 500.

Labbé : S. 1878. I. 193.

Lalou : D. P. 1911. II. 33.

Lévy-Ullmann : S. 1901. II. 230.

Lyon-Caen : S. 1888. I. 161 — S. 1895. I. 65 — S. 1905. I. 305.

Mestre : S. 1920. I. 49.

Meynial : S. 1892. I. 497.

Naquet : S. 1902. I. 217.

NIBOYET : S. 1923. I. 129 — S. 1929. I. 121 — S. 1932. I. 57 — S. 1934. I. 337.

PIC : D. P. 1901. II. 257 — D. P. 1909. I. 513 — D. P. 1935. I. 25.

ROLLAND : D. P. 1924. I. 153.

ROUX : S. 1923. I. 89.

SARRUT : D. P. 1897. I. 25.

SAVATIER : D. P. 1930. I. 118.

SILZ : D. P. 1934. I. 133 — D. P. 1936. I. 121 et 125.

SOLUS : S. 1929. I. 177 — S. 1933. II. 49.

THALLER : D. P. 1896. I. 145.

V

THÈSES DE DOCTORAT

M. BÉJANIN : *De la capacité juridique des associations d'après la loi du 1er juillet 1901*, Paris, 1904.

BÈQUE : *Théorie générale de la spécialité des personnes morales*, Grenoble, 1908.

D. BOISDON : *Associations, syndicats, coopératives*, Paris, 1908.

R. BRISSET : *La dissolution des associations, ses effets*, Paris, 1910.

P. CAILLÉ : *Les associations laïques devant la loi nouvelle*, Paris, 1902.

H. DESBOIS : *La notion de fraude à la loi et la jurisprudence française*, Paris, 1927.

J. ESCARRA : *Etude sur la recevabilité des recours exercés par les syndicats et les groupements analogues*, Paris, 1907.

EYQUEM : *Essai sur la capacité civile des associations*, Bordeaux, 1903.

R. GUIONNET : *Etude sur les droits patrimoniaux des associations à but non lucratif*, Paris, 1902.

J. HARDOIN : *Les apports aux associations de la loi du 1er juillet* 1901, Rennes, 1933.

H. HAYEM : *Domaines respectifs de l'association et de la société*, Paris, 1907.

F. HÉBRARD : *Du sort des biens d'une association en cas de dissolution*, Paris, 1902.

P. KAYSER : *Sociétés et associations. Leurs domaines d'application*, Nancy, 1928.

LAPLACE : *De la capacité civile des associations contractuelles*, Aix, 1903.

J. LEPAGE : *Libéralités en faveur des associations non reconnues d'utilité publique*, Paris, 1904.

M. LESCOT : *Essai critique sur la personnalité juridique des associations contractuelles* (loi du 1er juillet 1901), Grenoble, 1905.

M. LIOTARD : *De la recevabilité des actions associationnelles*, Grenoble, 1936.

A. MESTRE : *Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale*, Paris, 1899.

B. PÉCHAUD : *Capacité des personnes morales étrangères de recevoir en France à titre gratuit*, Paris, 1900.

M. RÉGLADE : *De la nature juridique de l'acte d'association*, Bordeaux, 1920.

E. DIDIER ROUSSE : *De la capacité juridique des associations en droit civil français*, Paris, 1897.

F. THIBAUT : *Les associations et leur capacité de recevoir à titre gratuit*, Paris, 1904.

VI

RECUEILS D'ARRÊTS

LEBON : *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat statuant au contentieux, des décisions du Tribunal des Conflits, de la Cour des Comptes et du Conseil des prises*, Sirey, éditeur.

SIREY : *Recueil général des lois et des arrêts.*

DALLOZ : *Recueil périodique et critique.*

DALLOZ : *Recueil hebdomadaire de jurisprudence.*

GAZETTE DU PALAIS : *Recueil semestriel.*

ABRÉVIATIONS

Trib. Confl. : Tribunal des Conflits.

Cons. d'Et. : Conseil d'Etat.

Cass. : Cour de Cassation.

Civ. : Chambre civile.

Crim. : Chambre criminelle.

Req. : Chambre des requêtes.

Paris. : Cour d'Appel de Paris.

Trib. civ. : Tribunal civil.

Trib. corr. : Tribunal correctionnel.

S. : Recueil d'arrêts Sirey.

D. P. : Recueil périodique Dalloz.

D. H. : Recueil hebdomadaire Dalloz.

Gaz. Pal. : Gazette du Palais.

Rev. trim. dr. civ. : Revue trimestrielle de droit civil.

Les arrêts rapportés aux Recueils périodiques Dalloz ou Sirey sont mentionnés de la façon suivante : indications du recueil annuel, de la partie de ce recueil et de la page comprise dans cette partie. Ex. : S. 1938. I. 40 = Sirey de 1938, 1re partie, page 40. — Les arrêts du Conseil d'Etat ou du Tribunal des Conflits, seulement suivis de la mention d'une page, sont rapportés au Recueil Lebon.

INTRODUCTION

On a constaté et reconnu à toutes les époques qu'une des tendances les plus naturelles des hommes est de se rapprocher de leurs semblables pour se soutenir et s'appuyer mutuellement, pour unir leurs efforts en vue d'une action commune. Pour réaliser ses facultés dans toute leur étendue, pour défendre ses droits, l'homme ne peut rester isolé, comme l'envisageaient les théoriciens révolutionnaires, disciples de Rousseau. Car l'association est un besoin naturel de l'homme. Aristote (1), Cicéron (2), Grotius (3) pour ne citer que ces auteurs, ne le reconnaissent-ils pas lorsqu'ils affirment que le désir de la vie en société est une des choses propres à l'homme, c'est-à-dire, ajoute Grotius, « une certaine inclination à vivre avec ses semblables, non pas de quelque manière que ce soit, mais paisiblement et dans une communauté de vie aussi bien réglée que ses lumières le lui suggèrent ».

Mais la réalisation de cette tendance humaine peut présenter dans l'ordre politique de sérieux dangers,

(1) ARISTOTE, *Polit.*, liv. 1er, ch. II et liv. VII, chap. X.
(2) CICÉRON, *De officiis*, livre 1er, chap. IV, VII et XIV.
(3) GROTIUS, *Disc. prélimin.*, § 6.

car elle permet de créer une sorte d'état dans l'Etat. Aussi les législations restreignent-elles le droit d'association d'une manière plus ou moins complète comme le montre l'évolution historique.

Les républiques anciennes réglementèrent la fixation du nombre des assemblées et celui des participants. Au Moyen-Age, il n'existe aucun système général. Les textes visent seulement certaines catégories d'assemblées.

Que décidait l'ancienne jurisprudence française ? Dans un arrêt du 18 avril 1760, l'avocat général Joly de Fleury concluait que « dans l'Etat toute assemblée particulière qui n'est pas autorisée par le souverain donne lieu à des soupçons légitimes que la police a intérêt à vérifier, et présente toujours une matière ouverte à des inquiétudes qu'il est du bon ordre d'écarter ». Aussi Domat considérait-il « qu'il est de bon ordre et de la police d'un Etat que toutes assemblées de plusieurs personnes en un corps y soient illicites, à cause du danger de celles qui pourraient avoir pour fin quelque entreprise contre le public. Celles mêmes qui n'ont pour fin que de justes causes ne peuvent se former sans une expresse approbation du souverain, sur la connaissance de l'utilité qui peut s'y trouver... ».

L'association n'a fait l'objet d'une réglementation propre que sous la Révolution. Le droit intermédiaire hésita entre le système de la répression en cas d'abus et celui de la restriction préventive, puis se rallia à ce dernier système, auquel tout le XIX^e^ siècle reste attaché. Il faut attendre la loi du 1^er^ juillet 1901 pour que soit consacré le droit d'association. En effet, la notion du droit d'association, mise en œuvre de la

liberté d'association, a vu son éclosion à l'époque moderne. Si ce droit a été longtemps méconnu, deux causes en sont principalement responsables : l'Etat a continuellement recherché la domination à son profit des initiatives individuelles, de tout organisme ne dépendant pas de son autorité. Cet exclusivisme de l'Etat était renforcé à raison des craintes inspirées surtout par les coalitions et les associations d'ouvriers : pour ne pas donner à l'association ouvrière une liberté dont on redoutait les excès, on a refusé aux associations professionnelles le droit de se former pendant longtemps. De l'Ancien Régime, on avait gardé, enfin, une méfiance à l'égard des associations politiques. Durant de longues années, l'association n'a été considérée que comme un instrument politique, qui risquait d'être le moyen principal d'opposition aux régimes qui se succédaient à la direction des affaires de la France.

Pourtant, malgré tous les obstacles, la liberté d'association poursuivait lentement sa route vers une consécration officielle. En effet, si l'association est nécessaire à la vie sociale, il est indéniable que cette forme de développement de l'initiative individuelle est conforme au tempérament français. L'acuité du problème ouvrier a fait ressortir la nécessité d'aménager les libertés ouvrières. La liberté d'association était contenue en germe dans les principes révolutionnaires de 1789, qui garantissent notamment la liberté individuelle : les progrès constants de la démocratie au cours du XIX[e] siècle, s'affirment par l'octroi du droit de vote censitaire puis du suffrage universel, du droit syndical, du droit de réunion : la liberté d'association s'imposait.

L'évolution législative n'est que le reflet de l'évolution générale que nous venons d'esquisser.

Nul n'ignore la prépondérance à l'époque révolutionnaire de la doctrine individualiste de Rousseau. La question de la liberté d'association ne se pose donc pas, puisqu'on supprime toutes les barrières qui s'opposent au libre exercice de l'activité humaine, et même les associations qui existent à ce moment sont suspectes. Une seule association subsiste : l'Etat tout-puissant. Aussi la Constituante, qui avait mesuré les dangers d'une action collective, refuse d'inscrire dans la Déclaration des droits de l'homme du 20 août 1789, reproduite en tête de la Constitution du 3 septembre 1791, comme étant un droit inviolable, le droit d'association dont il lui semblait qu'on avait fait mauvais usage. Bien plus, la Constitution des 3-14 septembre 1791 proscrit formellement les corporations de métiers et les ordres religieux, au moins comme personnes morales. L'Assemblée Législative complète l'œuvre de la Constituante par l'abolition, le 18 août 1792, de toutes les corporations et congrégations religieuses et la disposition de leurs biens. La Convention porte les principes révolutionnaires à ses conséquences extrêmes : pourtant elle consacre le droit de réunion en matière politique. L'époque intermédiaire voit donc la méconnaissance du droit d'association et la prohibition des associations.

Jusqu'en 1810, grâce à la reconnaissance du droit de réunion, il se forma des associations de fait, les clubs, qui prirent une importance considérable. Mais leurs excès entretenaient l'agitation politique.

Devant ce danger, le Code pénal de 1810 édicta,

dans son article 291, l'interdiction des associations, et le fait de s'associer constitua un délit : « nulle association de plus de vingt personnes, dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement, et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société ». Deux moyens de tourner la loi étaient possibles : les associations se divisaient en sections de vingt personnes et continuaient à vivre sans autorisation ; ou bien on ne se réunissait pas périodiquement à des jours déterminés : il suffisait de convoquer les sociétaires pour chaque réunion.

Sous le Consulat et l'Empire, la cause de la liberté d'association a donc marqué un recul. Cette situation fut maintenue par la Restauration à l'égard des associations, sans grande application pratique : l'article 291 fut invoqué une seule fois dans le procès de la société « Les Amis de la Presse » en 1819 : la société fut dissoute, mais l'amende à laquelle elle fut condamnée fut couverte par une souscription ! Sur le plan législatif, une seule disposition de caractère général concerne les associations : c'est l'ordonnance du 5 juillet 1820 interdisant aux étudiants des Facultés de droit et de médecine de former des associations sans l'autorisation des autorités et sans en avoir donné connaissance au recteur de l'Académie. Mais les associations politiques continuent à abuser de la tolérance que leur témoignent les pouvoirs publics.

Dès l'établissement de la Monarchie de Juillet, on assiste à un véritable épanouissement d'associations

politiques. Mais le Gouvernement était impuissant, notamment devant le sectionnement des associations en groupes de vingt personnes. La discussion s'ouvre enfin, le 11 mars 1834, à la Chambre des Députés : violences, attaques personnelles ne sont pas exclues des débats. Trois orateurs surtout portent le débat jusqu'à la question de principe : le droit d'association : Berryer pour lequel « le droit d'association est un droit sacré, c'est le droit primitif, c'est le droit générateur dans l'ordre social, c'est le principe sur lequel repose la société... », Lamartine et Odilon Barrot. Pourtant, on ne devait pas proclamer le droit d'association. Au contraire, la loi du 10 avril 1834 constituait un nouvel obstacle au développement de la liberté d'association. En effet, cette loi modifie le Code pénal pour étendre ses dispositions aux associations qui se divisaient en sections de vingt personnes et celles qui ne tenaient pas de réunions à jours fixes, tout en augmentant les pénalités susceptibles d'être appliquées même aux simples membres.

La Monarchie de Juillet a aggravé le système législatif de l'Empire à l'encontre de l'association. Pourtant les faits et le mouvement des idées dénotent un réel progrès en faveur de la liberté d'association.

Ce progrès se manifeste bientôt grâce à la Constitution du 4 novembre 1848 proclamant le droit de se réunir et de s'associer. La conquête d'une liberté d'association absolue devait amener la licence. L'origine révolutionnaire du Gouvernement était une cause de faiblesse pour lutter contre le désordre et l'anarchie. Aussi ce devait être « l'âge d'or » des associa-

tions (1). Pourtant, on se rendit compte des excès qui ne manquèrent pas de se produire, et la loi du 28 juillet 1848 soumit la constitution des associations politiques à la réunion de certaines conditions, sans lesquelles l'autorisation du Gouvernement était exigée.

Le Second Empire est une réaction violente contre la IIe République. Des décrets-lois du 8 décembre et 29 décembre 1851, la loi du 27 février 1858, dite de sûreté générale, se proposent le rétablissement de l'ordre et de la sécurité, mais s'accompagnent d'un arbitraire abusif. Cependant la disposition la plus notable devait être le décret-loi du 25 mars 1852, réglementant le droit d'association et de réunion, afin d'empêcher le retour des désordres qui s'étaient produits sous le régime d'une législation insuffisante pour les prévenir : c'est le régime de l'autorisation préventive. En effet, le décret-loi de 1852 abroge la loi du 28 juillet 1848 et replace les associations sous le coup des dispositions des articles 291 et suivants du Code pénal et de la loi du 10 avril 1834, en allant même jusqu'à étendre l'application de ces dispositions aux réunions publiques. La suppression de la liberté d'association est consommée. Mais si, en droit, la prohibition et l'arbitraire sévissent, en fait, par la pratique et les mœurs, on s'achemine vers la liberté.

Sous le Gouvernement de la Défense Nationale et l'Assemblée Nationale, aucune mesure générale n'est prise à l'égard des associations. Seules des mesures de circonstances interviennent çà et là.

---

(1) Weill, *Le Droit d'association*, p. 178.

La IIIe République devait voir la consécration de la liberté d'association quoique d'une façon fragmentaire. Sur le plan spécial des associations professionnelles et ouvrières, la loi du 21 mars 1884 reconnaît le droit syndical. Au XIXe siècle la classe ouvrière ne cesse de grandir en importance. Le suffrage universel lui fait prendre conscience de sa force. Mais elle se rend compte de son inorganisation. Ainsi, un mouvement irrésistible porte les ouvriers vers la forme d'association qui leur est propre, le syndicat, capable de faire entendre leur voix auprès du patron : le syndicat fut institué comme moyen de défense des ouvriers, et non comme moyen de lutte.

Sur le plan général de l'association, on s'achemine lentement mais sûrement vers la loi du 1er juillet 1901. A chaque législature, un nombre important de propositions étaient faites au sujet du droit d'association : on ne compte pas moins de trente-trois projets ou propositions de lois. Trois seulement ont été rapportés devant le Parlement, deux seulement ont été discutés en séance publique. L'un de ces derniers était déposé sur le bureau de la Chambre des députés, le 14 novembre 1899, par Waldeck-Rousseau, président du conseil et ministre des cultes. La commission des associations, après quelques mois de délibérations, tomba d'accord avec le Gouvernement. Le texte voté le 29 mars 1901 par la Chambre revint, amendé, du Sénat ; le 29 juin, le nouveau texte était ratifié par la Chambre. Le 1er juillet, la loi était promulguée.

Un de ses articles vise les associations étrangères : l'article 12. Waldeck-Rousseau, au cours de la discussion du projet, déclarait : « Si l'on a reconnu que,

dans ce domaine des idées, les exigences des temps modernes, la multiplicité des communications, ont nécessairement fait tomber des barrières, si l'on a reconnu — et cela est plus juste encore — que certains progrès, notamment dans l'ordre économique, dans l'organisation du travail, ne peuvent aboutir sûrement que s'ils aboutissent internationalement, si par là-même on a reconnu qu'un pays ne doit pas être atteint dans la conservation de ses intérêts les plus essentiels, parce qu'il aura écouté les suggestions ou de la raison ou de l'humanité, si, dis-je, l'esprit public a pris l'orientation que j'indique, on n'a cependant pas, pour cela, jamais cessé d'être préoccupé d'évènements qui pourraient déterminer l'application du droit commun à toutes les associations d'étrangers ou à toutes les associations entre Français et étrangers » (1).

Il ne faut pas oublier que le XIX^e^ siècle a vu l'éclosion du principe des nationalités. Emile de Laveleye écrivait dans la « Revue des Deux-Mondes » (2), en 1868 : « Ce n'est pas, je l'avoue, sans une vive émotion que j'aborde la question des nationalités. Je suis convaincu qu'elle favorisera en définitive le progrès de la civilisation ; elle me remplit néanmoins d'inquiétude et parfois d'angoisse... Elle enflamme le cœur de nos contemporains d'une passion aussi ardente que les idées religieuses l'ont fait au XVI^e^ siècle... Elle se rit des traités, met à néant les droits historiques, jette

---

(1) WALDECK-ROUSSEAU, *Associations et congrégations*, pp. 196 et 197.

(2) *Revue des Deux Mondes*, 1^er^ août 1868.

le désarroi dans la diplomatie, ébranle toutes les situations, alarme tous les intérêts... ».

Une nationalité, c'est un groupe humain qui aspire à former une nation autonome, ou à se fondre dans une nation existante.

L'exaltation du principe des nationalités devait conduire, par contrecoup, à une méfiance vis-à-vis des étrangers. L'article 12 de la loi du 1er juillet 1901 en est une manifestation. Quelles en sont les dispositions ? Il donne au Gouvernement un droit de dissolution soumis à deux conditions.

La première condition porte sur le caractère étranger de l'association. Trois situations peuvent alors se présenter :

1) L'association est composée en majeure partie d'étrangers. Suffit-il que la police constate un jour la présence à une réunion d'une majorité d'étrangers ? La loi ne le précisait pas. La preuve semblait donc assez difficile à apporter.

2) L'association a des administrateurs étrangers. Lorsque l'association était déclarée, la déclaration permettait de connaître ces administrateurs. L'association n'était-elle pas déclarée ? les pouvoirs publics étaient à peu près désarmés.

3) Le siège social de l'association est à l'étranger. Elle exerce évidemment son activité en France, tout au moins elle y possède un établissement. La dissolution de ce dernier ne frappe que lui seul, ainsi qu'il résulte d'une circulaire du garde des sceaux en date du 24 novembre 1901.

La deuxième condition vise les actes commis par l'association, savoir : ou bien les agissements de

nature à fausser les conditions normales du marché ; ou bien les agissements de nature à menacer la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat dans les conditions prévues par les articles 75 à 101 du Code pénal, relatifs aux faits d'espionnage, trahison, provocation ou participation à la guerre civile, complots tendant à modifier la forme du Gouvernement... La liste n'est pas limitative, ce qui donne une assez grande liberté au Gouvernement. De plus, il suffit que le crime ou le délit ait été tenté, préparé ou projeté, sans commission, pour que le droit de dissolution puisse jouer ; la loi ne se préoccupe pas plus d'exiger que des poursuites judiciaires aient été engagées.

Tel était le droit d'association en 1901. Depuis cette date, les choses n'avaient guère changé. La loi du 12 mars 1920 a accentué le régime de liberté accordée aux syndicats professionnels par la loi du 21 mars 1884. Ces deux lois ont été codifiées par la loi du 25 février 1927 pour former les articles 1er et suivants du livre III du Code du travail. Rien de plus, au point de vue législatif. Pourtant, la majorité des auteurs considèrent que la loi du 1er juillet 1901 n'a pas posé une formule définitive ; on voudrait une liberté d'association entière, car la liberté est la garantie première du droit d'association. On souhaite l'apparition d'une loi générale sur toutes les associations, y compris les congrégations religieuses. D'autre part, il faut empêcher l'Etat de revenir à des mesures imposant la nécessité d'une autorisation pour telle catégorie d'associations, instituant donc un régime préventif.

On espère une réforme dans un sens libéral, et voici qu'arrive le décret-loi du 12 avril 1939 relatif à la

constitution des associations étrangères qui établit le régime préventif. Comment expliquer cette réaction ? L'Etat a une double tâche à remplir, eu égard à la liberté d'association : un rôle de protection des citoyens, d'une part, et, à ce titre, il devrait maintenir la liberté d'association ; un rôle de protection de l'intérêt général, d'autre part : à ce titre il doit défendre la liberté en réprimant les abus. Il est donc nécessaire de permettre à l'Etat d'intervenir si l'intérêt public, l'intérêt supérieur de la Nation, l'exige.

Cette intervention s'imposait-elle ? Surtout pendant les années qui précèdent immédiatement l'année 1939, le milieu politique a changé. A l'intérieur de la France, l'afflux des étrangers, réfugiés politiques ou non, est si considérable que l'Etat français doit prendre des mesures de sauvegarde. A l'extérieur, les peuples s'agitent, les menaces de guerre s'accumulent à l'horizon international. On sent la nécessité de combattre tous les organismes capables de nuire à la souveraineté française interne ou externe. Or, le Gouvernement français ne possédait pas d'armes suffisantes contre les associations étrangères exerçant leur activité dans notre pays, et spécialement contre les associations occultes. L'intérêt public était en jeu : l'Etat devait intervenir.

Aussi le Gouvernement français a-t-il pris, le 12 avril 1939, un décret-loi relatif aux associations étrangères (1). Le décret d'application du 1er juin 1939 (2)

---

(1) J. O. 16 avril 1939. — *Lois nouvelles*, 1939, IIIe partie, p. 565.

(2) J. O. 3 juin 1939. — *Lois nouvelles*, 1939, IIIe partie, p. 719.

et la note parue au « Journal Officiel » du 23 juin 1939 (1) complètent les documents législatifs que nous possédions sur la question.

Il importe de dégager dès maintenant le domaine d'application du texte fondamental : le décret-loi du 12 avril 1939. Quant aux associations visées, le décret-loi du 12 avril 1939, ajoutant un titre IV^e^ à la loi du 1^er^ juillet 1901 sur le contrat d'association (dont il abroge l'article 12), est relatif aux associations étrangères. Pourtant, les termes du décret-loi lui-même, ainsi que la logique, excluent de son application plusieurs catégories d'associations étrangères.

L'article 33 nouveau de la loi dispose que le titre IV^e^ n'est pas applicable aux associations étrangères reconnues d'utilité publique, ni à celles qui ont pour objet unique d'assurer l'exercice d'un culte, en vertu des lois en vigueur, ni aux congrégations religieuses. Nous les excluons de notre étude, en renvoyant au droit commun. Nous en excluons aussi des groupements qui sont régis par un texte spécial : les sociétés de commerce (2) ; les sociétés de secours mutuels constituées conformément à la loi du 1^er^ avril 1898 ; les syndicats professionnels régis par la loi organique du 21 mars 1884 et les lois subséquentes. Enfin, les organismes créés en vertu d'un traité international échappent à la réglementation nouvelle.

---

(1) *Lois nouvelles*, 1939, III^e^ partie, p. 846.

(2) D'ailleurs la terminologie contemporaine ne permet plus de classer les *sociétés* civiles ou commerciales, parmi les associations.

Toutes les autres associations étrangères, répondant à la définition donnée par le décret-loi, y compris les associations internationales (1), retiendront notre attention.

La logique fait apparaître une discrimination entre deux sortes d'associations étrangères :

1° les associations étrangères dont le siège social est en France ;

2° les associations étrangères dont le siège social est à l'étranger.

On avait coutume jusqu'alors, en droit international privé, de qualifier d'associations étrangères (2) les seules associations appartenant à la deuxième catégorie, c'est-à-dire les associations ayant leur siège à l'étranger (3). Or, le décret-loi du 12 avril 1939 vient bouleverser cette ancienne terminologie au risque d'apporter la confusion dans les esprits ; il déclare viser les associations étrangères, alors qu'en réalité il englobe sous cette dénomination des associations ayant leur siège en France, donc régies par la loi française. Il est essentiel de noter que la loi qui régit une association donnée est la loi qui règle son organisation et son fonctionnement, son statut personnel.

---

(1) V. NORMANDIN, *Associations internationales*, dans le Répertoire de droit international, t. II, p. 103 et s.

(2) V. les excellentes conclusions de M. LAINÉ, *Des personnes en droit international privé*, dans le Journal de droit international privé, 1893, p. 308.

(3) V. SAVATIER, *La condition en droit international privé des personnes morales dans les divers décrets-lois français de* 1939 dans Revue critique de droit international, 1939, p. 431. — PLANIOL et RIPERT, *Traité pratique de droit civil*, t. XI,, n° 1085.

En ce sens, toutes les associations dont le siège social se trouve en France sont régies par la loi française. Ce sont elles surtout que vise le décret-loi.

Mais, supposons qu'une association dont le siège social est à l'étranger veuille exercer une activité quelconque en France. Cette association, qui est régie par la loi étrangère, dont le statut personnel dépend de la loi étrangère, sera pourtant soumise aux dispositions de police et de sûreté des lois françaises : c'était le cas, par exemple, de la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées ; c'est encore le cas du décret-loi du 12 avril 1939.

Aussi, dans le but d'écarter toute équivoque, nous tiendrons-nous strictement à la terminologie suivante : nous appellerons **associations d'étrangers** les associations étrangères à siège social en France, donc régies par la loi française : ce sont elles qui tombent directement sous le coup des dispositions du décret-loi du 12 avril 1939 et dont l'étude constituera l'ossature de notre sujet. Nous appellerons **associations « étrangères »**, stricto sensu, les associations étrangères à siège social situé à l'étranger, donc régies par la loi étrangère. Ici nous serons en accord avec la terminologie traditionnelle. Normalement, ces associations ne regardent pas le législateur français ; mais elles sont susceptibles de l'intéresser le jour où elles voudront exercer des droits sur le territoire français, et nous aurons à dire comment et dans quelle mesure le régime des associations d'étrangers leur est applicable. Enfin, sous l'expression **associations étrangères**, lato sensu, nous grouperons associations d'étrangers et associations « étrangères ».

Le domaine d'application dans l'espace est constitué non seulement par la France métropolitaine, mais aussi par l'Algérie, les colonies et les territoires d'outre-mer, ainsi qu'en décide l'article 34 nouveau de la loi.

Dans le temps, le décret-loi a un effet immédiat à la date de sa promulgation : toutes les associations étrangères existant à cette date, exception faite des dispositions de l'article 33, doivent demander l'autorisation administrative pour continuer l'exercice de leurs activités.

Le champ de nos recherches ainsi limité, il nous reste à préciser la méthode et le plan qui sont adoptés.

Le régime juridique des associations étrangères en droit positif français, tel est l'objet de notre étude. Nous avons dit ce que nous entendons par associations étrangères. Nous nous plaçons en droit positif : l'étude des textes législatifs constituera la base de nos recherches ; c'est en partant des textes et, à défaut, — dans le silence des textes —, en scrutant l'esprit de la loi, grâce aux travaux préparatoires notamment, que nous donnerons nos solutions : la discussion doctrinale sera seulement signalée et critiquée au passage et ne nous retiendra que dans la mesure où elle pourra nous être utile dans la suite des développements ; nous n'avons garde d'oublier le rôle de la jurisprudence (1) dans toute étude de droit positif.

---

(1) Constatons, malheureusement, que sur les associations d'étrangers la jurisprudence est inexistante. Pourtant la jurisprudence relative aux associations, en général, nous sera d'un sérieux appoint.

Le souci de respecter ces principes généraux dominera notre travail. Mais, pour découvrir le guide, le plan, qui nous mènera du début à la fin de cet ouvrage, il nous a semblé utile de faire appel à l'idée de personnalité morale, dont on a beaucoup parlé depuis la fin du XIX[e] siècle (1).

Or, comme le remarquait Waldeck-Rousseau devant la Chambre des députés (2), « une association, se renouvelant sans cesse, se rajeunissant, plus heureuse en cela que les particuliers, au fur et à mesure de ses ambitions, remplaçant un membre qui s'en va par un membre qui entre, et un membre qui est venu à décès par un successeur, jouit par là-même d'une véritable perpétuité morale.

« Sans doute, si on la décompose, si on entre dans la voie de l'analyse, on trouvera que les cinquante personnes qui l'ont formée à l'origine ne sont plus les mêmes que les cinquante personnes qui la forment aujourd'hui, mais elle sera toujours la même association... » Mais, alors que l'Etat doit être considéré comme personne morale dès lors que les conditions de fait nécessaires à son existence se trouvent réunies, alors même qu'il se réserve le droit de personnaliser certains services publics qui représentent des intérêts collectifs distincts de ceux qu'il poursuit, tout en restant le seul maître de modifier ou de supprimer cette

---

(1) V. en particulier le mouvement des idées sur la personnalité morale, dans BEUDANT, *Cours de droit civil français*, 2[e] éd., t. IV, n[os] 240 et suiv. — COLIN et CAPITANT, *Cours élémentaire de droit civil français*, t. I, n[os] 703 et s.

(2) Séance du 6 février 1901 : v. WALDECK-ROUSSEAU, *Associations et congrégations*, p. 167.

personnalité de droit public, accordée seulement à titre précaire, doit-il reconnaître à des groupements, ayant leur origine dans l'initiative privée, la personnalité morale (1) ? La solution dépend de la position que l'on adopte sur le problème suivant : la personnalité morale est-elle une création de l'Etat, ou existe-t-elle en soi dès que certaines conditions se trouvent réunies ? Autrement dit, la reconnaissance de la personnalité morale par l'Etat a-t-elle un effet créateur ou seulement déclaratif ?

Un examen objectif conduit à l'impossibilité d'admettre la création de la personnalité juridique par l'Etat. La personnalité physique, comme la personnalité morale, sont inhérentes à chaque personne. Que l'Etat le veuille ou non, tout être, physique ou moral, possède une personnalité. Ce qui est vrai, c'est que l'Etat a le pouvoir d'attacher à la personnalité des droits dans la mesure où il l'entend : c'est seulement en ce sens que la reconnaissance de la personnalité par l'Etat est susceptible d'avoir un effet créateur.

En droit positif, quelles sont les solutions ? Le législateur de 1901 n'a pas distingué la capacité de l'existence de la personnalité morale : il accorde la capacité juridique aux associations déclarées. On en a déduit, à tort selon nous, que la loi leur octroyait la personnalité morale, ce qu'on appelle communément la petite personnalité — pour la différencier de la person-

---

(1) MICHOUD, *La Théorie de la personnalité morale*, t. I, pp. 414 et s. — Certains auteurs ont nié l'utilité de la théorie de la personnalité morale : v. PLANIOL et RIPERT, *Traité élémentaire de droit civil*, 12e éd., t. Ier, nos 3005 et s. — BERTHÉLÉMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 34.

nalité complète, apanage des associations reconnues d'utilité publique —. Du moment que le législateur ne s'est pas expliqué, il nous paraît soutenable de dire que la personnalité morale existe même pour les associations non déclarées : seulement l'Etat ne permet le développement de la personnalité de l'association, en lui donnant une capacité juridique plus ou moins étendue, que sous certaines conditions.

Quoi qu'il en soit, l'opinion est unanime à admettre que l'association déclarée possède la personnalité morale. Or, la note parue au « Journal Officiel » du 23 juin 1939 place les associations étrangères qui se soumettent aux dispositions du décret-loi du 12 avril 1939 sous le même régime que les associations déclarées du titre Ier de la loi de 1901. Aucun doute ne peut donc venir à l'esprit : l'association étrangère possède la personnalité morale. Quant à l'association « étrangère », l'opinion dominante tendait d'ailleurs à lui reconnaître la personnalité morale, en France, lorsque cette personnalité lui est reconnue à l'étranger (1).

Or, de même que la personne physique naît, vit et meurt, de même la personne morale prend naissance, vit et disparaît. Ces trois étapes dans l'existence de tout être physique ou moral seront successivement examinées dans trois parties :

---

(1) V. par exemple la note de M. Hugueney au S. 1914, 1.305. — Planiol et Ripert, *op. cit.*, t. XI, n° 1085. — Pillet, *Des personnes morales en droit international privé*, nos 34 et s. — Valéry, *Manuel de droit international privé*, nos 283 et 345. — Houpin et Bosvieux, *Traité général des sociétés*, t. I, n° 11. — Rigaud, *Répertoire de droit international*, t. X, 1931, v. personnes morales, nos 52 bis à 63.

1re Partie. — De la naissance juridique de l'association étrangère.

2e Partie. — De la vie juridique de l'association étrangère.

3e Partie. — De la fin de l'association étrangère.

Enfin, dans un appendice, nous ferons une étude rapide des changements passagers survenus en législation par suite de l'état de guerre existant entre la France et d'autres pays, puis, après l'armistice franco-germano-italien, par suite de l'occupation allemande, dans les territoires occupés. La législation française de guerre a cessé. La législation allemande d'occupation cessera avec l'occupation. A ce moment, la législation française du temps de paix, objet principal de nos recherches, reprendra la place qu'elle détenait avant le 1er septembre 1939.

PREMIÈRE PARTIE

Naissance juridique de l'association étrangère

La loi organique du 1er juillet 1901 commence par définir ce qu'elle appelle le contrat d'association, suivant ainsi la marche logique de l'étude d'une institution, qui conduit à définir d'abord l'institution ou les termes du problème qu'il s'agit d'approfondir. Aussi, est-il normal que nous essayions, dans un premier chapitre, de définir l'association étrangère, d'en rechercher les caractéristiques.

La loi de 1901 stipule ensuite que les conditions de validité du contrat d'association sont celles du droit commun des contrats et des obligations ; une déclaration sera exigée si l'association veut obtenir la capacité juridique. La même question des conditions de validité se pose à l'égard des associations étrangères, quant au fond et quant à la forme.

Sous l'expression associations étrangères, nous désignons les associations ayant leur siège social en France (associations d'étrangers) et les associations ayant leur siège social à l'étranger (associations « étrangères »). Quant à la forme, elles doivent se soumettre aux exigences de la loi française, compétente normalement pour les associations d'étrangers, et à titre de loi de police et de sûreté pour les associations « étrangères » : toute association étrangère exerçant son activité en France est astreinte à remplir les conditions de forme posées par le décret-loi du 12 avril 1939. — Mais le domaine des conditions de fond échappe, en principe, à l'emprise de la loi de l'Etat sur le territoire duquel une association « étrangère »

veut manifester son activité. C'est que les conditions de fond relèvent, en règle générale, de la loi du statut personnel de l'association.

Sous le bénéfice de ces remarques préliminaires, nous traiterons, dans un chapitre deuxième, des conditions de validité des associations étrangères : conditions de fond et conditions de forme.

CHAPITRE PREMIER

CARACTÉRISTIQUES DE L'ASSOCIATION ÉTRANGÈRE

La question qui se pose est simple : qu'est-ce qu'une association étrangère ? L'article 26 nouveau de la loi de 1901 est venu au devant de la difficulté en affirmant :

« Sont réputées associations étrangères... les groupements présentant les caractéristiques d'une association, qui ont leur siège à l'étranger, ou qui, ayant leur siège en France, sont dirigés en fait par des étrangers ou bien ont, soit des administrateurs étrangers, soit un quart au moins de membres étrangers. »

L'association étrangère est donc un groupement présentant les caractéristiques d'une association. D'où tient-elle son caractère *étranger* ? Après l'examen de ces deux points, nous consacrerons quelques développements à l'intervention administrative, qui a pour but de démasquer les associations étrangères, se cachant sous le couvert d'associations françaises, ou fonctionnant secrètement.

Section I

Groupement présentant les caractéristiques d'une association

Nature juridique de l'association — § 1. *Groupement permanent de personnes* — § 2. *But autre que de partager des bénéfices* — § 3. *L'apport des sociétaires.*

Les caractéristiques de l'association doivent être recherchées dans le titre général de la loi du 1er juillet 1901, relative aux associations françaises. Or, l'article 1er de la loi déclare que l'association est une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices.

Avant de passer à l'étude des éléments constitutifs de l'association, il nous paraît essentiel de prendre position sur le problème qui soulève encore des controverses tant en droit public qu'en droit privé : l'association est-elle un contrat ? Si oui, à quelle catégorie de contrats la rattacher ? Ce problème, que nous résoudrons dans le cadre des associations étrangères, et sans perdre de vue les textes législatifs qui restent la base de notre travail, tire sa complexité de la double origine de l'association : la loi et la volonté des parties. Ni la loi, ni la volonté des parties ne sont immua-

bles ; plus la loi sera sévère, plus le caractère privé aura tendance à s'effacer. Aussi la solution du problème devra-t-elle exclure une rigidité trop grande.

L'accord est loin de régner entre civilistes et publicistes, quant à la nature juridique de l'association. Parmi les publicistes, le doyen Duguit (1) et M. Réglade (2) affirment que l'association est un *acte* juridique. Ils reconnaissent qu'un contrat intervient entre les fondateurs et les futurs sociétaires dans la période préparatoire à la formation de l'association. Mais l'acte d'association n'est pas un contrat : il n'y a pas accord de volontés au sens de l'article 1101 du Code civil, selon lequel le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres ; de plus, la notion d'obligation suppose l'existence d'un rapport de créancier à débiteur, qui fait défaut.

Aux auteurs partisans de la théorie de l'acte on peut répondre que des contrats interviennent à d'autres moments que dans la période préparatoire : ainsi lorsqu'un nouveau membre entre dans l'association.

En droit international public, on connaît des traités-lois et des traités-contrats : ils supposent tous un moule conventionnel, une tentative conventionnelle (3).

---

(1) Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, t. I, p. 292. — *Théorie générale de l'acte juridique*, Revue du droit public, 1919, n° 3.

(2) Marc Réglade, *De la nature juridique de l'acte d'association*, thèse, Bordeaux 1920 — notamment p. 72.

(3) V. Réglade, *De la nature juridique des traités internationaux et du sens de la distinction des traités-lois et des traités-contrats*, Revue du Droit Public, 1924, pp. 505 et

Mais le traité-loi se propose une réglementation générale et comporte généralement une clause d'adhésion ou d'accession au profit des Etats non signataires. L'Etat qui adhère, se soumet à toutes les obligations imposées aux Etats primitivement signataires ; mais il y a un nouvel accord de volontés entre les premiers signataires et l'adhérent postérieur, une nouvelle tentative conventionnelle, un nouveau moule conventionnel qui se forme. Au contraire, le traité-contrat règle des questions particulières intéressant les signataires, et la clause d'adhésion en est exclue. En somme, pour tout traité le moule contractuel est le même, seul le contenu diffère.

En droit privé interne, nous pouvons constater une distinction qui présente des similitudes avec la distinction des traités-lois et des traités-contrats du droit international. Nous trouvons des contrats souscrits entre particuliers qui ne regardent qu'eux seuls et ne peuvent produire d'effets à l'égard des tiers (1), du moins en principe : ce sont les contrats du droit commun. Il y a d'autres actes juridiques passés par des

---

suiv. Pour cet auteur les traités dits traités-lois se ramènent au point de vue international à des contrats, qu'il serait plus juste d'appeler traités à but législatif, pour les distinguer des traités-contrats proprement dits. Cependant M. Réglade réserve le cas des *Unions*, selon l'expression de M. le doyen Duguit (*Droit constitutionnel*, 2e éd., t. I, pp. 302 et suiv.), pour les traités qui comportent une clause d'adhésion ou d'accession laquelle par son caractère de généralité constitue réellement une loi positive du droit international (v. p. 510, et 525 et suiv. plus spécialement).

(1) Art. 1165 du Code Civil.

particuliers, mais comportant une clause d'adhésion ; à la suite de l'adhésion de tel individu, toutes les obligations de l'acte juridique initial lui incombent et tous les droits attribués aux premiers signataires lui sont reconnues ; allons plus loin : l'acte juridique initial se propose la création d'une situation générale, ou tout au moins commune à telle ou telle catégorie de personnes. C'est le cas des contrats d'adhésion, comme du contrat d'association (que nous distinguons des contrats d'adhésion). De toute façon, chaque fois qu'un nouveau membre entre dans l'association, il faut l'assentiment du Comité directeur ou du secrétariat général, au moins tacitement : un accord de volontés existe : il y a contrat.

C'est l'avis de civilistes, notamment de Planiol (1), pour lequel l'association est un contrat synallagmatique à titre onéreux et à éxécution successive. Il note en passant que le mot association désigne aussi le groupement résultant du contrat d'association, de même que le mot société désigne à la fois le contrat de société et la personnalité sociale. La plupart des auteurs ne prennent pas la peine d'étudier la question de la nature de l'association de très près : l'article 1er de la loi de 1901 dispose que l'association est une convention, un contrat ; cela leur suffit. Ils ne vont pas plus loin.

La théorie de l'association-contrat présente une valeur explicative certaine, selon nous. Cependant, elle

---

(1) Planiol et Ripert, *Traité pratique de droit civil*, t. XI, p. 340.

ne suffit pas, car l'Etat est intéressé spécialement à ce contrat dont les effets vont se manifester d'une façon bien différente de celle des contrats ordinaires.

N'est-il pas préférable de faire abstraction de ces théories, théorie de l'acte ou théorie du contrat, qui risquent de donner des conceptions a priori ? Repoussant toute idée préconçue, voici comment nous envisageons ce problème : lorsqu'on parle de liberté, on fait apparaître un double concept :

la liberté en soi, le droit à la liberté ;
et l'exercice du droit à la liberté.

La liberté en soi est garantie par des lois, par le recours pour excès de pouvoir... ; elle est psychologique, parfois sentimentale. L'exercice de la liberté, ses manifestations extérieures, sont passibles du droit de police de l'Etat.

De même, lorsqu'on parle d'association, un double concept émerge, qu'on n'aperçoit pas le plus souvent :

l'association en soi, le droit à l'association ;
et l'exercice du droit à l'association.

Le droit à l'association permet aux individus de s'associer librement, sauf les restrictions légales, dans des conditions qu'ils décident d'un commun accord : c'est le domaine du contrat d'association, dont l'Etat est en principe exclus. L'exercice de l'association entraîne le groupement d'individus, la poursuite d'un certain but social... : l'Etat doit être maître d'user d'un droit de police, de contrôle : nous nous éloignons alors du contrat de droit privé pour nous rapprocher du droit public, en raison des prérogatives exorbitantes de la puissance publique.

Mais, en ce qui concerne les associations étrangères, les deux concepts sont si intimement mêlés que l'article 22 nouveau de la loi de 1901 déclare : « Aucune association ne peut *se former*, ni exercer son activité en France, sans autorisation préalable du ministre de l'Intérieur. » En publiciste, nous sommes tentés de reconnaître dans l'association étrangère un *contrat de droit public*. Nous estimons d'abord que dans la thèse de Waldeck-Rousseau (1) qui présentait le projet du Gouvernement en 1901, il y a un défaut qui ressort à la simple lecture. On nous parle de contrat d'association, mais en mettant en lumière que l'association n'est pas un contrat ordinaire semblable à tous les autres, parce que ce contrat met en œuvre la liberté d'association. C'est dire l'importance du concept de liberté. Pour qu'une liberté existe vraiment, il faut que son exercice soit rendu possible dans des conditions normales. Mais, seule la liberté d'association exige pour son exercice la réunion d'un certain nombre de personnes unies par des liens assez étroits pour que l'association qu'elles constituent forme un corps autonome, auquel on reconnaîtra souvent la personnalité morale qu'elle possédait de plano. On conçoit que l'exercice de la liberté d'association appelle nécessairement un droit de contrôle de la part de l'Etat, qui est seul compétent pour en fixer la portée.

Par là-même, et c'est une raison nouvelle qui nous fait proposer la qualification de contrat de droit public, le contrat d'association se présente comme un contrat

---

(1) WALDECK-ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 67.

extraordinaire, tout à fait différent des contrats normaux. Aussi comprend-on qu'il mette en mouvement des mesures exorbitantes du droit commun et destinées à régler ce droit d'association, qui a pour but la satisfaction d'un besoin social. Une des fonctions de l'Etat est précisément la satisfaction des besoins sociaux : s'il consent à abandonner une partie de ses fonctions, on conçoit qu'il puisse se réserver de régler l'exercice du droit d'association.

Nous objectera-t-on que l'expression « contrat de droit public » ne veut pas dire grand chose ? Reportons-nous au 7 août 1909 : le Conseil d'Etat, dans un des considérants de l'arrêt Winkel (1), déclare qu'en se mettant en grève, les agents préposés au service public « se placent eux-mêmes, par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et règlements édictés dans le but de garantir l'exercice des droits résultant pour chacun d'eux du *contrat de droit public* qui les lie à l'administration ». M. Jèze (2) n'hésite pas à qualifier l'expression : contrat de droit public, de détestable : « Nul n'a jamais su dire ce qu'était un contrat de droit public, si ce n'est que ce n'était pas un contrat comme tous les autres. Et, dès lors, puisqu'un contrat est une catégorie juridique bien déterminée, dire qu'un acte n'est pas un contrat comme tous les autres, c'est dire qu'il ne rentre pas dans la catégorie juridique des contrats ; ce n'est pas un contrat... Comprenne qui pourra ? »

---

(1) Cons. d'Et., 7 août 1909, WINKEL; S. 1909.III.145, note Maurice HAURIOU.

(2) G. JÈZE, *Revue du Droit Public*, 1909, pp. 500 et 501.

Nous admettons très volontiers que les droits et les obligations des agents de l'administration découlent des lois et règlements qui créent pour ces fonctionnaires une situation légale et réglementaire, et non une situation contractuelle vis-à-vis de l'administration. Dans ce même arrêt Winkel, il semble d'ailleurs que le Conseil d'Etat ait seulement fait ce qu'on pourrait appeler une erreur de terminologie.

La question est toute autre, s'agissant des associations. En effet, il y a, au moment de la formation de l'acte juridique de l'association, et toutes les fois qu'une adhésion postérieure de membres non originaires intervient, des accords de volontés créateurs de situations juridiques contractuelles. L'acte d'association est donc un contrat. Mais, contrairement à l'opinion émise par M. Jèze, nous soutenons qu'il peut exister des contrats d'espèces différentes. Certes, les principes généraux du droit des contrats doivent s'appliquer à tout acte rentrant dans la catégorie des contrats, et l'article 1er de la loi du 1er juillet 1901 n'est-il pas en ce sens ? Cela dit, des variétés infinies de contrats se rencontrent : il en est ainsi de l'espèce particulière du contrat d'association qui se fait remarquer par des dispositions exorbitantes du droit commun, mettant aux mains de l'administration des possibilités inconcevables en droit privé ordinaire : aussi proposons-nous l'appellation de contrat de droit public. Ajoutons que dans l'hypothèse spéciale des associations étrangères, cette appellation se justifie encore davantage, à raison de l'autorisation administrative et du pouvoir constant de contrôle de l'administration, qui accentuent le caractère exorbitant du contrat d'association.

La question essentielle de la nature juridique de l'association résolue, il nous reste à analyser les éléments constitutifs de l'association, tels que nous l'indique l'article 1er de la loi de 1901 : groupement permanent de personnes — but autre que le partage de bénéfices — apport social.

§ 1er. *Groupement permanent de personnes*

Il s'agit d'un *groupement*, c'est-à-dire de la réunion de deux ou plusieurs personnes. Quelle doit être la force du lien qui sert à former le groupement ? D'une instruction du ministre de l'Intérieur en date du 16 juin 1939, il résulte que le décret-loi du 12 avril 1939 doit atteindre tous les groupements liés, même en l'absence de statuts écrits, par un contrat de fait leur imposant des obligations déterminées (1).

C'est un groupement *permanent*, c'est-à-dire dont l'existence doit être attestée par des faits continus ou se produisant avec une certaine fréquence. Le caractère de permanence distingue l'association de la simple réunion, groupement essentiellement momentané, d'ailleurs régi par un texte spécial, la loi du 30 juin 1881, modifiée par la loi du 28 mars 1907. A l'heure actuelle,

---

(1) Il avait été jugé (Trib. paix XIe arr. Paris, 26 janvier 1906 ; Gaz. Trib., 28 mai 1906) qu'un groupement de fait, même doté d'un règlement intérieur ne forme pas une association si l'on n'apporte pas la preuve d'un accord conclu entre ses membres. Il semble qu'une interprétation différente s'impose à l'égard des associations étrangères.

la séparation est très nette, bien que le XIX^e^ siècle ait assimilé souvent les réunions aux associations pour faire application aux premières des dispositions relatives aux associations, notamment de l'article 291 du Code pénal, abrogé par la loi du 1^er^ juillet 1901. Mais la réunion a un caractère temporaire : c'est un rassemblement passager de personnes dans des buts variables à l'infini (parler, danser..., même banqueter), alors que l'association a un caractère permanent (1).

Ce même caractère distingue encore l'association de la coalition de patrons ou d'ouvriers, pour modifier les conditions du travail et dont l'aboutissement habituel est la grève ou le lock-out.

On s'est demandé si les trusts, constitués pour empêcher l'abaissement des prix en diminuant la concurrence locale, dans un but défensif, sont des associations. En raison de leur caractère permanent, nous nous prononçons en ce sens, bien que la solution ne recueille pas l'unanimité des opinions (2).

Enfin, troisième caractère, l'association est un groupement permanent de *personnes*. C'est déjà une première différence avec la société, que nous allons retrouver dans les lignes qui vont suivre.

---

(1) Ajoutons que la réunion, à la différence de l'association n'est pas un contrat.

(2) Voir note de M. LÉVY-ULLMANN § 5 au S. 1901.II.230, sous Bordeaux, 2 janvier 1900. — En faveur du caractère associationnel : v. note au D. P. 1910.II.338; COLIN et CAPITANT, *Cours Elémentaire de Droit civil français*, t. II, 8^e^ éd., 1935, p. 703, note 1. — *Contra :* Paris, 7 mai 1908 : D. P. 1910.II.337.

§ 2. *But autre que de partager des bénéfices*

La seconde caractéristique de l'association, c'est son but désintéressé (1). Bien qu'à l'origine l'association soit à la société ce que le genre est à l'espèce, on a pris l'habitude d'opposer la société, à but lucratif, à l'association, sans but lucratif, différence que consacre la loi de 1901. En effet, l'article 1832 du Code civil définit la société « un contrat par lequel deux ou plusieurs personnes conviennent de mettre quelque chose en commun, dans la vue de partager le bénéfice qui pourra en résulter ».

Deux traits essentiels intimement mêlés séparent l'association de la société (2) : d'abord, l'association

---

(1) Nous entendons bien que ce but est *actif*, en ce sens que les sociétaires cherchent à tirer un profit de ce qu'ils mettent en commun, c'est à cette condition qu'il y a association. Sinon on est en présence d'une indivision caractérisée par son but temporaire et passif (Cass. civ. 22 nov. 1852, S. 1853.I.73). — V. sur la question : Wahl, *Définition de l'association selon la loi du 1er juillet* 1901, dans Journal des Sociétés, 1905, pp. 337 et 338.

(2) Paul Pic, *Du contrat d'association et du contrat de société*, dans Rev. trim. Dr. civil, 1906, p. 471.

— Houpin et Bosvieux, *Traité général théorique et pratique des sociétés civiles et commerciales et des associations*, t. I, nos 4 à 7.

— Colin et Capitant, *Cours Elémentaire de Droit Civil Français* avec le concours de Julliot de la Morandière, t. II, p. 684 : l'intention de réaliser des bénéfices à l'aide des apports faits par les associés est le caractère essentiel de la société, celui qui la distingue de l'association. Les principaux intérêts pratiques de la distinction sont les suivants :

est avant tout une union de personnes, alors que la société est une union de personnes et de biens en vue de l'enrichissement par le partage des bénéfices. Ensuite, l'association a un but autre que de partager des bénéfices — ajoutons, ce qui est absolument essentiel — *entre ses membres*, alors que la société recherche un bénéfice à répartir entre ses membres (1).

---

les sociétés ont de droit la personnalité juridique et une capacité sans limite, alors que les associations n'acquièrent la personnalité juridique qu'après l'accomplissement de formalités et que leur capacité est restreinte ; l'émission d'actions semble interdit aux associations ; enfin, la constituton des sociétés est soumise à un droit d'enregistrement, auquel la formation d'une association ne donne pas lieu.

— PLANIOL et RIPERT, *Traité pratique de Droit civil français*, tome XI, n° 1074.

— BEUDANT, *Cours de droit civil français*, 2e édit., t. IV, n° 226.

— THALLER, *Traité de droit commercial*, nos 220 et suiv., notamment nos 228 et suiv.

— THIBAUT, *Les associations et leur capacité de recevoir à titre gratuit*, thèse, Paris 1904, pp. 9 et suiv., notamment p. 12.

— HAYEM, *Domaines respectifs de l'association et de la société*, thèse, Paris, 1907.

— BOISDON, *Contribution à l'étude du droit d'association*, thèse, Paris, 1908, pp. 15 et suiv.

— KAYSER, *Sociétés et associations*, thèse, Nancy, 1928 : v. notamment l'évolution de leur distinction dans le droit moderne (p. 53) et la jurisprudence formelle (p. 97).

(1) Il ressort de l'arrêt des Chambres réunies de la Cour de Cassation du 11 mars 1914, D. P. 1914.I.257, et la note L. S., que l'expression *bénéfice* « s'entend d'un gain pécuniaire ou d'un gain matériel qui ajouterait à la fortune des associés ; (que) dès lors, la différence qui distingue la société de l'association consiste en ce que la première comporte

On a voulu soutenir que l'association est un groupement altruiste et la société un groupement égoïste. Ce n'est pas un critère certain. En effet, une association peut avoir un but égoïste : la défense collective d'intérêts matériels communs, la satisfaction de besoins intellectuels (cercles, sociétés de musique...).

Le seul critère sûr semble donc être le partage de bénéfices. Pourtant, nous nous devons de signaler une exception importante consacrée par la loi du 28 février 1938 (1), tendant à régler le statut de la copropriété des immeubles divisés par appartements : le groupement des copropriétaires est une société et non une association, bien que ne se proposant pas pour but le partage de bénéfices.

Que décider d'associations qui ont besoin de ressources pécuniaires pour la réalisation de leur but social : œuvres de bienfaisance, par exemple ? Cela

---

essentiellement, comme condition de son existence, la répartition entre associés des bénéfices faits en commun, tandis que la seconde l'exclut nécessairement. »

(1) Commentaires de la loi : D. P. 1939.IV.73, par J. CHEVALLIER, professeur agrégé à la Faculté de Droit de Lille et à l'École française de Droit du Caire. — Lois nouvelles, 1938 (n° 21), Ire partie, p. 157, par Bernard MORICE. — Journal des Notaires, 1939 : *Le nouveau statut des immeubles divisés par appartements, commentaire de la loi du 28 juin* 1938, par Ch.-L. JULLIOT. — DALLOZ *Hebdomadaire*, 1939, n° 22 : Chronique par Henri MAZEAUD, professeur à la Faculté de Droit de Paris. — L'Hermine, organe juridique de l'Ouest, 1939, n° 6, pp. 10 et s. : *La loi du 28 juin* 1938 *et son application aux immeubles dont la division par appartements appartenant à des propriétaires différents remonte à une date antérieure*, par André PERCEROU, professeur à la Faculté de Droit de Rennes.

ne vient en rien contredire nos assertions. Nous l'avons souligné plus haut, le partage de bénéfices se fait, dans la société, entre les membres de la société, ce qui est impossible dans l'association : du moment que les ressources pécuniaires, disons même les bénéfices, de l'association ne sont pas distribuées aux sociétaires, l'activité sociale est licite, et nous ne pouvons y voir que la confirmation de la valeur du critère distinctif séparant l'association de la société (1).

Une confusion dans la terminologie a souvent nui à la distinction entre société et association. De nombreuses associations sont inexactement qualifiées par leurs auteurs de sociétés. De même encore, vestige du

---

(1) C'est la solution qui est en général adoptée, à condition qu'il n'y ait pas eu d'apport patrimonial. Tant qu'on n'a mis en commun que des activités ou des connaissances, même si le but est de faire des bénéfices, il y a association. Supposons, par exemple, une association sportive dont le but est la pratique du football; les recettes encaissées à l'occasion des matches constituent des bénéfices : nous ne sommes pas en présence d'une société régie par le Code civil, articles 1832 et suivants, et la loi du 24 juillet 1867, parce que les sociétaires ne se partagent pas les sommes encaissées. — De même la Société Nationale des Beaux-Arts organise tous les ans un Salon de peinture et de sculpture : la perception du droit d'entrée permet de faire des achats ou de verser des subsides aux artistes. — De même encore une société dont le but est la fondation d'établissements d'enseignement supérieur.

— v. WAHL, *Définition de l'association selon la loi du 1er juillet 1901*, Journal des Sociétés, 1905, p. 343.

— v. Cass. Ch. réun. 11 mars 1914, précité; Req. 29 octobre 1894 : D. P. 1896.I.145, note Thaller et S. 1895.I.65, note Lyon-Caen; Req. 21 décembre 1931 : D. H. 1932, p. 49 et S. 1932.I.94 et la note.

temps où l'association n'avait pas encore l'autonomie par rapport à la société, les membres d'une société doivent s'appeler les associés, et ceux d'une association les sociétaires. Pour éviter toute confusion, nous ne nous déroberons pas à ces exigences terminologiques, tout en notant qu'une partie de la doctrine qualifie d'associés les membres des associations.

Evidemment, association et société présentent des caractères communs : l'existence d'un accord en vue d'établir un lien juridique entre deux ou plusieurs personnes — le caractère permanent de ce lien — enfin une mise en commun : un apport, mais dont l'objet est différent suivant qu'on se réfère à la société ou à l'association.

§ 3. *L'apport des sociétaires* (1)

Nous envisageons dans ce chapitre les éléments constitutifs de l'association étrangère. Ne l'oublions

---

(1) V. J. HARDOIN, *Les apports aux associations de la loi du 1er juillet 1901*, thèse, Rennes, 1933.

Au point de vue fiscal, les apports en nature avaient donné lieu à des divergences en doctrine (v. GÉNY, note au S. 1930. I.284. — Journal des Sociétés 1936, p. 144. — Revue des Sociétés, pp. 1 et suiv. : article de M. RIVET). Un arrêt de la Chambre civile de la Cour de Cassation du 31 janvier 1939 (Gaz. Pal., 1939.I. p. 559) relatif à une affaire antérieure à 1935 décide que l'apport n'est passible que du droit fixe. Mais l'article 9 de la loi de finances du 31 décembre 1935 a fait cesser toute discussion en décidant que les apports immobiliers faits aux associations de la loi de 1901 sont soumis aux mêmes droits que les apports aux sociétés civiles ou commerciales.

pas. Lorsqu'une association se forme, quels sont les apports indispensables ? Avant tout, les connaissances et l'activité des premiers sociétaires ; c'est ce qui ressort de la définition donnée à l'article 1er de la loi de 1901. C'est un apport en jouissance fait par les sociétaires (1).

Tout apport mobilier important est en principe interdit, car une association ne peut recevoir ni don ni legs. Mais la cotisation est-elle un apport ? Certains auteurs ont voulu affirmer une conception de la cotisation-apport (2), apport qui tient de sa périodicité et des droits temporaires qu'il donne, une nature un peu spéciale.

Quant à nous, l'apport doit être versé une fois pour toutes. La cotisation, à raison de son caractère de périodicité, n'est pas un apport. De plus, elle ne présente pas le caractère de stabilité d'un apport véritable, puisque le nombre des sociétaires est variable dans le temps (3).

Au contraire, le sociétaire qui, dans la mesure permise par l'article 6 de la loi de 1901, apporte un

---

(1) M. Wahl, *op. cit.*, p. 339, estime que l'apport dans l'association est constitué tantôt par les cotisations, tantôt par l'industrie des sociétaires, tantôt par un mélange de ces deux sortes d'apports. Quant à nous, la cotisation, seule, est insuffisante, car, outre qu'elle ne présente pas les caractères d'un apport, la loi exige l'apport de l'industrie des sociétaires : en tout état de cause, elle ne saurait avoir qu'un caractère subsidiaire.

(2) v. J. Hardoin, *op. cit.*, pp. 83 et s.

(3) La cotisation se reconnaît, dit M. Béjanin, *De la capacité juridique des associations*, thèse, Paris, 1904, p. 105, aux deux caractères de versement *annuel* et *prévu aux statuts*.

immeuble, indispensable pour le fonctionnement des organes administratifs de l'association ou la réalisation de son but (1), nous met en présence d'un apport stable et durable. Ces caractères demeurent, que l'apport immobilier soit fait en jouissance ou en propriété. Au fond, on peut dire qu'il n'y a que des apports immobiliers en jouissance. En effet, l'article 15 du décret du 16 août 1901 permet aux sociétaires de reprendre leurs apports à la dissolution (ou à la nullité), ce qui n'est possible que pour les apports en nature, donc pour les apports immobiliers. Toutefois, lorsque les circonstances l'exigent, pour le développement de l'association ou pour augmenter son crédit par exemple, il sera peut-être nécessaire de vendre des immeubles. Dans ce cas, toujours en nous référant à l'article 15, nous sommes tentés de déclarer qu'à la dissolution, une sorte de remploi jouera et que l'apporteur, qui a vu son immeuble aliéné au bénéfice de l'association, retrouvera un immeuble équivalent, sauf récompense par lui due si la valeur de l'immeuble nouveau est supérieure à celle de l'immeuble apporté ; ou due par l'association dans le cas inverse. Ce n'est

---

(1) Sur la licéité des apports nécessaires à la vie des associations, v. MICHOUD, *op. cit.*, t. I, nos 100-102 — CHAVEGRIN. *Comment les associations déclarées peuvent-elles acquérir les immeubles dont il leur est permis d'être propriétaire,* dans Journal des Sociétés, 1911, pp. 289-303. — AUBRY et RAU, *Cours de Droit Civil français,* t. VI, pp. 60-61, par E. BARTIN. — HOUPIN et BOSVIEUX, *op. cit.*, t. I, n° 25, donnent les bases les plus sûres du mouvement doctrinal en la matière. — GÉNY, *Les apports en immeubles aux associations déclarées et non reconnues d'utilité publique,* Rev. trim. Dr. civ. 1930, p. 663. — J. HARDOIN, *op. cit.*, pp. 129 et suiv.

que dans la seule hypothèse où l'association étant insolvable, ou insuffisamment solvable, ou si le remploi ne peut jouer, que l'apporteur en immeuble verra lui échapper la reprise de son immeuble.

Une simple affectation temporaire de l'immeuble suffit à la réalisation du but social : tel est aussi à peu près l'opinion de M. le doyen Gény (1), qui, réservant la question de l'apport en propriété, se fonde sur l'intention probable de l'apporteur et les besoins sociaux : la propriété de l'immeuble reste à l'apporteur ou à ses ayants cause, l'association acquérant un droit réel sui generis. L'immeuble serait affecté à l'association, de la même façon que tel bien est affecté à une administration, un établissement ou un service publics. Dira-t-on que l'affectation temporaire, qui maintient donc la propriété des apporteurs, se concilie mal avec la faculté de libre disposition des biens par l'association ? M. Gény propose que l'association puisse aliéner si les circonstances l'exigent, mais sous la condition d'une subrogation réelle en vue d'assurer l'exercice éventuel du droit de reprise.

A ce point de notre étude, nous pouvons définir l'association : un groupement permanent de personnes, apportant leurs connaissances, leur activité ou quelque immeuble, dans un but autre que de partager des bénéfices.

Telles sont les caractéristiques de l'association française personnalisée. Que faut-il en outre pour lui donner la physionomie d'association étrangère ?

---

(1) Gény, *op. cit.*, pp. 669 et s. — Note Gény, sous Cass. civ., 20 janvier 1930, S. 1930.I.281.

Section 2

Du caractère étranger des associations

Y a-t-il une nationalité des personnes morales ? — Détermination de la nationalité de l'association — Système du décret-loi du 12 avril 1939.

Qu'est-ce qu'une association *étrangère* ? Poser cette question, c'est en poser une autre : comment déterminer la nationalité de l'association ?

Le problème se pose d'abord sur le plan plus vaste de la nationalité des personnes morales. Existe-t-il une nationalité des personnes morales ? Si oui, comment la déterminer ?

Des auteurs anciens et modernes ont nié l'existence d'une nationalité des personnes morales. Laurent affirme : « ...Les êtres fictifs ont-ils une patrie, une nationalité, et, par suite, les mille et une circonstances physiques, intellectuelles, morales qui constituent la nation, exercent-elles une influence sur les personnes fictives comme sur les personnes véritables ? La question n'a pas de sens... Quelque effort d'imagination que l'on fasse, on ne peut pas dire qu'un être fictif soit français, anglais, allemand ou belge. » Lyon-Caen et Renault s'expriment en termes analo-

(1) Laurent, *Principes de Droit civil français*, t. I, p. 404.

gues (1). De Vareilles-Sommières (2) soutient que la personnalité morale n'est qu'un procédé intellectuel, une image dans notre cerveau : elle n'a pas de nationalité, que possèdent seuls les sociétaires. Planiol (3) refuse même aux prétendues personnes morales la possibilité d'avoir un domicile, car le domicile est avant tout le lieu d'habitation d'un être vivant : or, les personnes morales ne vivent pas. M. Niboyet (4) et M. Lerebours-Pigeonnière (5), plus récemment, reconnaissent l'existence d'un lien politique entre l'Etat et la personne morale, sans y voir un lien de nationalité.

Il est évident que la nationalité est un rapport juridique, source de devoirs : fidélité, sacrifice à la nation, et de droits, qui ne sauraient s'appliquer qu'aux personnes physiques. Nous sommes d'accord.

Mais n'est-ce pas jouer sur les mots que de vouloir refuser une nationalité, voire un domicile, aux personnes juridiques ? Ce qu'il faut, c'est déterminer la loi qui régit la constitution, le fonctionnement, la capacité, l'extinction de la personne morale, la juridiction dont elle relève, les impôts dont elle est grevée.

---

(1) Lyon-Caen et Renault, *Traité de droit commercial*, t. II, § 1167.

(2) De Vareilles-Sommières, *Les personnes morales*, p. 645, n° 1503.

(3) Planiol, *Traité élémentaire de Droit civil*, 1900, t. I, § 727-729.

(4) J.-P. Niboyet, *Traité de droit international privé français*, t. I, p. 95, § 77.

(5) P. Lerebours-Pigeonnière, *Précis de droit international privé*, 3e édit., n° 162.

En sorte que l'expression nationalité est une formule commode pour désigner la législation applicable aux personnes morales, étant entendu qu'il ne faut pas la prendre à la lettre et soutenir une assimilation ridicule avec la nationalité des personnes physiques : il suffit de dire que l'établissement et les effets de ces deux nationalités ne sont pas identiques.

Admettons donc la nationalité des personnes morales (1). Le problème rebondit : comment déterminer cette nationalité ? Dans certaines hypothèses, il est aisé de la déterminer : l'Etat français, l'Institut de France, la Banque de France... sont françaises ; l'Etat anglais, la ville de Londres... sont anglaises. On ne peut en dire autant de la Compagnie du canal de Suez, de la Compagnie de chemin de fer de Santa-Fé... De quoi dépend leur nationalité ?

De nombreux systèmes ont été proposés en ce qui concerne les associations, qui dénotent l'embarras des juristes (2). Nous passerons rapidement en revue les principaux systèmes : l'association se rattache à l'Etat qui l'a autorisée ; à celui sur le territoire duquel elle s'est constituée ; à celui dont les fondateurs, les ad-

---

(1) En ce sens, v. MICHOUD, *op. cit.*, t. II, n° 315. — PILLET et NIBOYET, *Manuel de droit international privé*, n°s 234 et 235. — VALÉRY, *Manuel de droit international privé*, n° 343.

(2) V. Jules VALÉRY, *Manuel de Droit international privé*, p. 442. — SAVATIER, *La condition, en droit international privé, des personnes morales dans les divers décrets-lois français de* 1939, dans Revue critique de droit international, 1939, p. 418.

ministrateurs ou les membres sont les sujets ; à celui auquel la rattache son principal centre d'activité (1).

Le premier système ne présente pas d'intérêt, car l'association étrangère autorisée est incorporée à l'Etat qui l'autorise et doit être assimilée aux associations indigènes. — Le second système est une application du jus soli. Mais, et la même objection se retrouve s'agissant des individus, le lieu de la constitution de la personne morale peut être le résultat du pur hasard. Ainsi, donnera-t-on la nationalité espagnole à la Banque d'Etat du Maroc, sous prétexte que l'acte d'Algésiras (articles 31 et suiv. de l'acte du 7 avril 1906) en décide la création ? — La troisième opinion prend en considération la nationalité de la majorité des membres. Si l'on parle de personne morale, c'est précisément pour lui reconnaître une personnalité distincte de celle de ses membres. Ajoutera-t-on qu'il sera difficile de déterminer la nationalité d'une association, lorsqu'elle se compose d'individus de diverses nationalités ? Nous n'en disconvenons pas ; toutefois, c'est un problème qui ne nous intéressera pas au regard de la loi française, dont il nous suffit de savoir qu'elle n'est pas applicable en principe. — Reste le quatrième système qui se réfère au centre principal d'activité. Il n'est pas exempt de toute critique. Une association est susceptible d'exercer son activité dans des pays différents : des difficultés dans

---

(1) V. Arminjon, *Nationalité des personnes morales*, 1902, p. 56. — René Cassin, *La nationalité des sociétés en France*, dans *Travaux du Comité français de droit international privé*, 1934, pp. 85 et s.

la détermination de la nationalité peuvent naître, quoique l'opinion générale en doctrine estime qu'une association ne peut exercer son activité fondamentale que dans un seul pays. De plus, comment admettre qu'une association fondée en France, y ayant son siège social, dirigée par des Français, soit étrangère (1) ?

Devant l'influence de ces quatre systèmes, la jurisprudence et la doctrine se sont ralliées à un autre critère : celui du siège social (1), lorsqu'il s'agit de résoudre un conflit de lois, de savoir quelle législation organique — loi française du 1er juillet 1901 ou loi anglaise par exemple — régit la constitution et le fonctionnement de la personne morale ; en outre, sous l'influence de la guerre de 1914-1918, l'idée de contrôle a fait son apparition dans de récentes décisions jurisprudentielles, dès lors qu'il s'agit d'accorder ou de refuser à cette personne morale la jouissance des droits civils français.

La détermination du siège social réel est une question de fait. C'est le domicile de l'association, « son principal établissement », aux termes de l'article 102 du Code civil : le lieu où se trouvent les bureaux, l'admi-

---

(1) Dans le sens du rejet du système du centre principal d'activité, v. CHAVEGRIN, note au S. 1888. II. 89. — WEISS, *Traité théorique et pratique*, 2e éd, t. II, p. 480 — PILLET et NIBOYET, *op. cit.*, n° 236.

(2) PLANIOL et RIPERT, *op. cit.*, t. XI, n° 1085. — En ce sens, v. MICHOUD, *op. cit.*, n° 321. — M. PILLET, *Les personnes morales en droit international privé*, paragr. 246 et s., s'attache au premier siège social. — V. Une critique du système du siège social, dans PILLET et NIBOYET, *op. cit.*, n° 237.

nistration, la comptabilité, d'où émanent les ordres (1). On imagine que le siège social puisse changer de lieu au cours de la vie de l'association. La fraude est possible pour échapper aux dispositions d'une loi plus sévères que celles d'une autre loi à laquelle on cherche à se soumettre. Les tribunaux français devront examiner les motifs qui ont déterminé le changement du siège social, et démasquer le véritable siège social (2).

Dès le début de la guerre 1914-1918, les biens appartenant à des ennemis et situés en territoire français furent placés sous séquestre. On tint compte de la nationalité des sociétaires, des capitaux, pour déterminer si la direction effective relevait de l'étranger ou de la France.

Après cette guerre, quand il s'est agi de l'application des lois sur les dommages de guerre ou sur les loyers, par exemple, la jurisprudence a retenu l'idée de nationalité-contrôle pour déterminer la nationalité d'une société, et ces décisions sont applicables aux associations (3). Cependant, au sein de la Cour suprême, la Chambre civile et la Chambre des requêtes ne sont pas entièrement d'accord. La Chambre des requêtes s'in-

---

(1) Cass. Civ., 20 juin 1870 : S. 1870.I.373 — Req. 21 juin 1880 : S. 1881.I.130.

(2) Cass. Req., 17 juillet 1935 : S. 1936.I.41, note E. P. — Trib. civ. Seine, 23 avril 1932 : S. 1933.II.49, note H. Solus.

(3) Il semble que la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat fassent prévaloir, dans les matières de droit privé, les critères objectifs du siège social ou du centre d'exploitation, et dans les matières de droit public, la composition du conseil de direction, voire de simples actionnaires : ce n'est qu'une tendance.

quiète notamment du véritable centre d'exploitation (1). La Chambre civile ne s'attache pas à un critère bien défini : elle apprécie, suivant les circonstances, si le contrôle par l'étranger est ou non effectif (2).

Dès le début de la guerre 1939-1940, la législation française de guerre considérait comme ennemies toutes personnes physiques et toutes personnes morales ayant une allégeance quelconque avec l'ennemi : les décrets-lois du 1er septembre 1939 sur l'interdiction ou la restriction des rapports avec l'ennemi, la mise sous séquestre des biens ennemis en sont des exemples d'une clarté manifeste (3).

La nationalité de l'association, véritable paganisme juridique, dira M. Niboyet (4) ! Ce n'est pas du tout notre avis. Après avoir retracé l'évolution des idées tant en doctrine qu'en jurisprudence, il nous est plus aisé de comprendre le droit positif. Or, le décret-loi du 12 avril 1939 relatif à la constitution des associations étrangères nous propose un critère caractéristique de ces mêmes associations, c'est-à-dire des associations d'étrangers régies par la loi française, et des associations « étrangères » régies par la loi étrangère (5).

---

(1) Cass. Req. 24 déc. 1928 : S. 1929.I.121, note Niboyet. — Req. 12 mai 1931 : S. 1932.I.57, note Niboyet ; D. P. 1936. I.121, note Silz (Société Remington).

(2) Cass. Civ. 25 juillet 1933 : D. P. 1936.I.125, note Silz.

(3) V. Savatier, *op. cit.*, p. 419. — *Infra* p. 282 et s.

(4) J.-P. Niboyet, *Traité de droit international privé français*, t. I, p. 97.

(5) Citons encore le décret-loi du 29 novembre 1939, relatif aux œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique qui vise dans son article premier : « Toute association française ou étrangère... », puis « Toute personne physique ou morale, de nationalité française ou étrangère... ».

Comment se détermine la nationalité de l'association suivant le décret-loi ? Principalement par le lieu du siège social. Il est curieux de noter que l'existence du siège social à l'étranger n'empêche pas la loi française de s'appliquer à l'association « étrangère » qui veut exercer son activité en France, mais à titre de loi de police et non plus de loi de statut interne; on se réfère alors, à l'idée de domicile interprétée dans le sens de contrôle, mais pour décider de l'application de la loi française, jugée indispensable pour le maintien de la sécurité nationale. Comme le remarque M. Savatier (1) entre les deux thèses du contrôle et du siège social, le législateur n'a pas pris parti. « Mais, d'une manière inattendue, il fait siennes les conclusions à la fois de l'une et de l'autre; il cumule les données des deux théories opposées et les réconcilie... en les juxtaposant dans les mêmes conditions. »

En effet « sont réputées associations étrangères, — nous traduisons : associations « étrangères » — quelle que soit la forme sous laquelle ils peuvent éventuellement se dissimuler, les groupements présentant les caractéristiques d'une association, qui ont leur *siège à l'étranger...* » Une association ayant son siège social en Angleterre, sera déclarée anglaise, sans hésitation, en vertu de l'idée de nationalité-domicile, et la législation anglaise lui sera appliquée, quant à son statut personnel; mais on la soumettra aux lois de police françaises, notamment au décret-loi du 12 avril 1939.

Si l'association a son siège social en France, il semble naturel de la considérer comme française et de

---

(1) SAVATIER, *op. cit.*, p. 420.

la soumettre aux exigences de la loi française quant aux formalités de constitution et au fonctionnement. Ici encore, intervient l'idée de contrôle : toute association contrôlée en fait par des étrangers doit être traitée d'une façon différente des associations françaises. Or, il existe une *présomption absolue de contrôle étranger* dans trois hypothèses, si le siège social de l'association est en France :

1° Si l'association est dirigée en fait par des étrangers. L'expression *en fait* nous apparaît de la plus haute importance. Les dirigeants officiels pourraient être des prête-noms, alors que les véritables dirigeants se tiendraient dans les coulisses, soit comme simples membres, soit étant complètement en dehors de la liste officielle des sociétaires. C'est au préfet qu'il appartient d'user du pouvoir que lui attribue l'article 27 nouveau de la loi de 1901, pour démasquer les véritables dirigeants.

2° Si l'association a des administrateurs étrangers. Le texte n'est pas assez précis. Quel est le nombre d'administrateurs étrangers à partir duquel le décret-loi s'applique ? Devant le silence de l'article 26, il faut laisser à l'administration, toute-puissante en la matière, le soin de décider (1).

---

(1) M. SAVATIER, *op. cit.*, p. 421, pense qu'il suffit qu'un seul des administrateurs soit étranger pour que l'association ne puisse être française. Cette opinion est évidemment conforme à l'esprit qui a présidé à l'élaboration du décret-loi. Nous estimons toutefois que l'on doit se laisser conduire par les circonstances de fait, qui montreront quels sont les administrateurs influents : si ce sont des étrangers, n'y en eût-il

3° Si un quart au moins des membres sont étrangers. Le chiffre du quart est un minimum. L'administration sera bien inspirée de rechercher si dans la réalité ce chiffre n'est pas dépassé, malgré les déclarations écrites des dirigeants.

A quelles conditions les étrangers résidant en France peuvent-ils faire partie des associations étrangères ? Il faut distinguer suivant qu'il s'agit des membres permanents ou des membres à titre temporaire (1). S'agit-il des membres temporaires, simples spectateurs, n'ayant aucune participation effective dans les décisions de l'association ? Il suffit qu'ils séjournent régulièrement en France, c'est-à-dire en vertu d'autorisations de séjour d'une durée inférieure à trois ans. A quels étrangers ces autorisations de séjour sont-elles délivrées ? L'article 5 alinéa second du décret du 14 mai 1938 répond à la question. Des cartes d'identité temporaires à validité limitée sont délivrées :

1) Aux « travailleurs » étrangers pour la durée indiquée sur le contrat visé par les services du ministère du Travail.

2) Aux étrangers possesseurs d'un passeport national valable revêtu d'un visa consulaire français. La carte est alors accordée pour la durée du visa, si celle-ci ne dépasse pas deux ans.

---

qu'un, le décret-loi trouverait, selon nous, application. Cette solution vaut aussi pour la recherche des étrangers qui dirigent en fait des associations.

(1) Cette distinction est faite par le décret du 1er juin 1939, art. 4.

3) Une autorisation de séjour, de durée variable mais inférieure à un an, sera accordée aux étrangers venus faire leurs études, en voyage d'affaires ou en visites de famille, en France.

Signalons, cependant, que des prolongations de validité des cartes d'identité temporaires sont susceptibles d'être accordées : le préfet apprécie les demandes de prolongations ; s'il les trouve non fondées, il les rejette.

S'agit-il des membres permanents des associations étrangères ? Ils doivent être titulaires d'une carte d'identité à durée normale. La durée normale est de trois ans à compter de la date de la demande présentée, pour Paris, à la préfecture de police, pour la Seine et les autres départements aux commissariats de police (à défaut, aux mairies) du lieu de résidence. Avant d'obtenir la carte d'identité à durée normale, l'étranger doit fournir un certificat sanitaire du modèle réglementaire (1).

Le séjour des étrangers sur le territoire français est donc réglementé. C'est que le problème de l'immigration étrangère est dominé par les intérêts économiques et politiques : chômage, concurrence pour les travailleurs français, main-d'œuvre qualifiée, élimination des indésirables, incorporation des assimilables. En fonction de l'opportunité économique et politique, des

---

(1) La condition du séjour des étrangers en France est réglementée par le décret du 14 mai 1938. — Au point de vue fiscal, un décret du 23 décembre 1939, relatif à la carte d'identité des étrangers, a modifié les art. 203 et 204 alin. 1er du Code du Timbre.

remaniements incessants doivent intervenir (1). Et, depuis l'armistice du 25 juin 1940, le Gouvernement français paraît s'orienter vers une politique de refoulement, ou tout au moins de contrôle sévère sur les étrangers.

Déjà, depuis le 12 avril 1939, un contrôle très sérieux se manifestait sur les associations étrangères, par l'intervention administrative.

Section 3

L'intervention administrative

L'article 26 dispose : « sont réputées associations étrangères, quelle que soit la forme sous laquelle ils peuvent éventuellement se dissimuler... ». Pour assurer l'application de cet article, pour permettre de dévoiler les associations qui se cachent sous de fausses apparences, il fallait donner à certains organismes officiels un pouvoir d'investigation. Or, le décret-loi a institué le ministre de l'Intérieur grand « policier » des associations étrangères. De par ses occupations, de par son éloignement des provinces françaises, le ministre de l'Intérieur se trouvait matériellement contraint de transférer certaines de ses fonctions à des agents déconcentrés. Tout naturellement, le décret-loi avait désigné

---

(1) V. Lerebours-Pigeonnière, *L'immigration étrangère, la nationalité et les décrets-lois de* 1938, dans l'*Hermine*, organe juridique de l'Ouest, 1939, n° 8, pp. 3 et s.

les préfets, agents de tous les ministres, mais sous la dépendance directe du ministre de l'Intérieur. Cependant, depuis la loi du 23 décembre 1940, concernant les pouvoirs des préfets (1), le préfet est, dans le département, le seul représentant du chef de l'Etat, président du conseil des ministres, devant qui il est responsable; néanmoins, il reste le représentant de toutes les administrations publiques civiles de l'Etat, dans le département.

Il ne suffisait pas de prévoir la possibilité d'une intervention des préfets. Il fallait l'aménager pratiquement. Aussi l'article 27 nouveau de la loi de 1901 permet aux préfets, à toute époque, d'inviter les dirigeants de tout groupement ou de tout établissement fonctionnant dans leurs départements respectifs, à leur fournir par écrit, dans le délai d'un mois, tous renseignements de nature à déterminer :

1) Le siège auquel ils se rattachent;

2) Leur objet réel;

3) La nationalité de leurs membres, de leurs administrateurs et de leurs dirigeants effectifs.

Que faut-il entendre par groupement? Le terme est assez imprécis. Une instruction du ministre de l'Intérieur du 16 juin 1939 précise à quels groupements les préfets doivent prêter attention : à tout groupement dont les membres sont liés, même en l'absence de statuts écrits, par un contrat de fait leur imposant des obligations déterminées; l'existence doit, en outre, être

---

(1) *J. O.*, 25 déc. 1940, p. 6258.

attestée par des faits continus, ou se produisant tout au moins avec une certaine fréquence.

L'intervention administrative doit donc se proposer pour premier but de découvrir les groupements qui fonctionnent réellement, mais sans autorisation, en affectant extérieurement de ne pas présenter les caractéristiques d'une association. Deux conditions suffiront alors : l'existence d'obligations déterminées imposées aux membres du groupement ; des faits continus, ou du moins se répétant assez souvent : sans doute les réunions des membres se produisant à intervalles plus ou moins réguliers. La coexistence de ces deux conditions est une affaire d'appréciation pour les préfets, qui ne voient aucune borne marquer la limite de leurs pouvoirs.

Une pareille omnipotence leur est reconnue lorsqu'il s'agit de rechercher le siège auquel se rattache un groupement, qui a pu se dissimuler sous un nom d'emprunt pour continuer à exister ou pour solliciter l'autorisation administrative, s'il est plus prudent de laisser dans l'ombre des relations gênantes avec un siège central. — S'agit-il de rechercher le but réel du groupement ? Les renseignements sollicités par le préfet porteront sur les manifestations de l'activité du groupement, sur la réalisation effective du but social, dont il sera aisé de contrôler le caractère véritable. — Quant à la nationalité des membres, administrateurs et dirigeants effectifs, on exige l'obtention d'une carte d'identité d'étrangers à durée normale pour les étrangers membres du groupement qui résident en France. Cependant, des membres à titre provisoire peuvent être admis, qui figurent à part, et qui ne sont pas titulaires de la carte

d'identité à durée normale (1). Le point qui apparaît paradoxal est le suivant : d'après la lettre du texte, il semble que les administrateurs et dirigeants ne soient pas forcément titulaires de la carte d'identité à durée normale, même d'aucune carte de séjour en France, s'ils résident en France; quant à nous, nous pensons qu'il faudrait exiger des administrateurs des associations étrangères, ayant leur siège social en France ou à l'étranger, qu'ils aient la carte d'identité à durée normale, ce qui signifierait, entre autres choses, leur résidence sur territoire français ; nous conçevons mal que les responsables devant l'administration et la justice française puissent être choisis parmi des étrangers dont l'activité se dépenserait presque uniquement à l'étranger, qui feraient du groupement existant chez nous une véritable agence étrangère.

Dans ce domaine, les préfets auront à demander la liste des membres permanents et provisoires, ainsi que des administrateurs et dirigeants, avec indication pour chacun du nom, de la fonction remplie dans l'association et de la nationalité. Un contrôle sera fait pour vérifier si ces personnes ne contreviennent pas aux lois et décrets concernant les étrangers, notamment à la réglementation relative à la carte d'identité. Mais aucune mesure administrative ne devra être prise, ni aucune poursuite engagée avant que le ministre de l'Intérieur n'ait fait connaître sa décision à ce sujet (2).

Enfin il semble que les préfets aient à découvrir si des individus dont les renseignements à lui fournis ne

---

(1) Art. 4 du décret du 1er juin 1939.
(2) Instruction ministérielle du 16 juin 1939.

feraient pas mention, ne participent pas aux réunions, à l'activité de l'association, ou à son administration. Ce sont là les individus les plus dangereux : s'ils se cachent, c'est généralement parce que leur présence au sein de l'association pourrait entraîner des conséquences fâcheuses pour celle-ci.

C'est par écrit et dans le délai d'un mois que les dirigeants doivent répondre aux demandes d'éclaircissements émanant des préfets.

Si les dirigeants ne répondent pas dans le délai du mois, ou répondent par des déclarations mensongères, il faut des sanctions. Autrement, ce serait réduire à néant l'action des préfets. Aussi l'intervention administrative est-elle sanctionnée par les peines très sévères de l'article 32 nouveau de la loi de 1901, c'est-à-dire l'emprisonnement de un à cinq ans et une amende de 16 à 1.500 francs, sans partage. L'importance de la sanction donnera à réfléchir aux contrevenants éventuels.

Grâce à l'intervention administrative, les caractéristiques de l'association étrangère qui risquaient de disparaître sous de fausses apparences seront mises en lumière. L'association est conçue : il ne s'agit plus que de respecter les conditions de validité pour qu'elle soit viable.

CHAPITRE II

CONDITIONS DE VALIDITÉ DE L'ASSOCIATION ÉTRANGÈRE

L'association étrangère nous est apparue comme étant un contrat de droit public. La position que nous avons prise sur la nature juridique de l'association nous conduit à remarquer, en abordant l'étude des conditions de validité de l'association étrangère, que les conditions de fond se réfèrent surtout au caractère de contrat, et les conditions de forme au caractère de droit public en vertu du pouvoir de police de l'Etat.

Ainsi, est-il possible d'expliquer que le législateur national soit libre d'imposer des conditions de forme, s'il le juge utile, à toute association étrangère exerçant une activité en France. Par contre, les conditions de fond soulèvent des questions de nature essentiellement contractuelle qui ne nécessitent pas, en principe, l'intervention de notre loi nationale à titre de loi de police et de sûreté.

S'agissant des conditions de forme, le décret-loi de 1939 a pris toutes dispositions utiles. Ces dispositions nous semblent d'ordre public. Ainsi que le déclare le rapport présenté au président de la République pour justifier ces dispositions, le décret-loi se propose pour

but l'ordre et la sécurité nationale, et soumet à cet effet les associations étrangères à un contrôle très rigoureux. Les conditions de forme exigées par le titre IV[e] de la loi de 1901 s'appliquent à toute association étrangère quelle qu'elle soit, association d'étrangers ou association « étrangère ».

S'agissant des conditions de fond, doit-on s'arrêter à la même solution ou décider que l'association « étrangère » échappe aux dispositions de la loi française ? Trois considérations interviennent ici :

1) La règle de droit international privé français normalement compétente ;

2) L'ordre public français ;

3) La fraude à la loi française.

Ces trois considérations conduisent-elles, pour l'association « étrangère », à exiger ou à écarter la loi française, quant aux conditions de fond ?

La règle du droit international privé normalement applicable est ici la règle du lieu de formation de l'acte ; ou si l'on veut employer une terminologie critiquable, mais expressive, la règle du lieu de la naissance de l'acte. Telle association se constitue en Angleterre ; normalement elle devra se soumettre aux conditions de fond prévues par la loi anglaise. A tout prendre, c'est bien ce que décident la doctrine et la jurisprudence dominantes qui tendent à reconnaître en France la personnalité juridique de l'association « étrangère » constituée selon les prescriptions législatives de l'Etat dont elle dépend, dans la mesure fixée

par la loi étrangère elle-même (1). En effet, la personnalité juridique ne sera reconnue à l'association « étrangère » qu'autant qu'elle satisfera aux conditions fixées par la loi étrangère qui la régit, laquelle — dans un monde où les conceptions juridiques des divers Etats tendent, malgré les barrières étatiques, à converger vers une conception générale unique — ne sera sans doute pas très éloignée de la loi française. Donc, en principe, nous reconnaissons que les conditions de fond fixées à l'étranger suffisent à l'association « étrangère » qui voudrait exercer son activité en France.

Et pourtant, si cette communauté juridique n'existait pas entre la loi nationale et la loi française, si la loi française se montrait plus exigeante, s'agissant d'une condition que nous qualifierons de substantielle, — étant entendu qu'une condition non-substantielle pourrait se voir éliminée, — ou encore si une condition de fond prévue par la loi étrangère n'était pas respectée, mais la loi française n'en tenant pas compte, la loi française va-t-elle s'incliner en vertu du principe que nous énoncions au paragraphe précédent, devant la loi étrangère ? Il ne le faut pas ; car ici intervient la deuxième face de la question : *l'ordre public français* (2). Insistons sur ce qualificatif de *français*, car

---

(1) Cass. Civ. 7 février 1912 : S. 1914.I.305, note Hugueney. — V. la doctrine citée *infra*, p. 151, note 1.

(2) V. Bartin, *Principes de dr. intern. privé*, t. I., § 165, p. 409 : l'auteur préconise l'intervention de l'ordre public en présence de tout défaut de communauté de droit. — Lerebours-Pigeonnière, *Précis de dr. intern. privé*, n° 269, distingue au contraire les différences d'ordre technique et

c'est au juge français et à lui seul qu'il appartient d'en fixer le domaine d'application. On doit lui donner une pleine liberté d'action, car la notion d'ordre public est essentiellement variable dans l'espace et dans le temps. On a cherché à définir l'ordre public, tant en droit international privé qu'en droit privé interne français. Arrivera-t-on à une définition ? Peut-être. Mais, en droit international, la découverte d'un critère de l'ordre public est-elle seulement désirable ? Nous ne le pensons pas : en effet, il faut laisser au juge pleine liberté d'action, avons-nous dit ; de plus, comme nous sommes en présence d'une notion essentiellement variable, on risquerait de cristalliser l'ordre public, de paralyser ainsi l'action du juge auquel, explicitement ou implicitement, on indiquerait la limite de sa liberté. Or, le juge français, la pratique le montre, n'a pas abusé de sa liberté ; il en a fait une utilisation judicieuse. Laissons-le continuer : si besoin est, il sera temps alors d'agir.

En droit positif, il apparaît que les règles inspirées de considérations d'ordre public, en France, ne sauraient disparaître devant la loi étrangère (1). Ce sera au juge du fait de décider dans chaque espèce de la

---

les différences d'ordre moral ou politique, ces dernières amenant la réaction de l'ordre public. Il résume ainsi la théorie qu'il adopte : « exceptionnellement, l'ordre public empêchera le tribunal d'appliquer la loi étrangère compétente, afin de réagir contre une civilisation antagoniste ». — SAVATIER, note au D. P. 1930.I.118.

(1) Cass. Civ., 7 février 1912, précité.

question de savoir si l'ordre public français est engagé, et dans ce cas de chasser impitoyablement la loi étrangère.

Telle est l'opinion que nous inspire l'examen de l'ordre public français et de la règle de droit international privé normalement applicable. Il est une autre considération qui ne doit pas nous échapper : celle de la *fraude à la loi* (1), que le législateur de 1939 n'a pas oubliée, puisqu'on trouve à diverses reprises dans le décret-loi des formules telles que « les associations étrangères, quelle que soit la forme sous laquelle elles peuvent éventuellement se dissimuler ». Manifestement, le législateur a voulu surtout se mettre en garde contre les associations étrangères occultes, qui sont susceptibles de causer les plus grands dommages, parce qu'elles n'exercent pas leur activité au grand jour. C'est pour éluder, autant qu'il est possible, les fraudes à la loi que l'article 27 nouveau de la loi de 1901 donne des pouvoirs d'investigation aux préfets. Il s'agira non seulement des établissements en France d'associations ayant leur siège à l'étranger, mais de telle association, soi-disant « étrangère », dont l'administration, le siège administratif se trouvent en réalité en France, dont les assemblées générales se tiennent en France, dont les sociétaires vivent en territoire français : cette association qui se cache derrière la loi étrangère pour échapper aux dispositions, sans doute plus sévères, de la loi française, ou pour cacher le but

---

(1) V. l'intéressante thèse de M. Henri Desbois, *La notion de fraude à la loi et la jurisprudence française*, Paris, 1927.

qu'elle poursuit, politique ou autre, susceptible de passer inaperçu en France, ne se sert de la loi étrangère que comme un paravent. Il y a fraude à la loi.

Les Romains, si nous en croyons les rares définitions qui nous sont parvenues grâce au Digeste, connaissaient une fraus legis, une fraude à la loi (1). Pour les jurisconsultes Paul et Ulpien (2), qu'est-ce donc que la fraude ? Suivant Paul, c'est agir contre la loi que de faire ce qu'elle défend de faire, mais c'est agir en fraude que de circonvenir la volonté de la loi en en respectant les termes. Ulpien considère que fraude est faite à la loi toutes les fois que l'on fait ce qu'elle n'a pas voulu qu'on fasse, même si elle ne l'a pas interdit expressément ; ce qui sépare en effet la fraude de l'acte contra legem, c'est ce qui sépare l'esprit de la lettre de la loi. C'est mettre en présence du problème de l'interprétation de la loi. L'interprète doit toujours s'efforcer d'appliquer la volonté plus que la lettre de la loi, et, en cas d'opposition entre ces deux termes, donner la première place à la volonté. La loi une fois interprétée, il faut éviter que ses préceptes ne soient tournés. Or, la fraude se caractérise par un élément subjectif, l'intention frauduleuse, et par un élément objectif, le préjudice causé. Il s'agit donc de savoir dans quelle mesure chacun de ces éléments peut déterminer la présence de la fraude, et si l'un de ces éléments, et lequel, est le critère

---

(1) V. le *Cours de Pandectes*, année 1940-1941, professé à la Faculté de Droit de l'Université de Rennes, par M. J. Bréjon.

(2) *Digeste* : Livre I, titre 3, fragm. 29 et 30.

décisif. Des solutions données par les jurisconsultes romains, il résulte que l'élément intentionnel ne permet pas de façon certaine de considérer un acte comme étant entaché de fraude. C'est l'élément objectif, le préjudice causé à la loi, la violation de la loi qui est l'élément essentiel, bien que, évidemment, la recherche objective de la fraude doive s'accompagner de la recherche subjective de l'intention de l'auteur de l'acte.

La recherche s'oriente vers l'acte qui réalise la fraude, puisque la fraude est une violation déguisée de la loi : on s'appuie sur la loi pour faire ce qu'elle ne défend pas expressément, ou même pour arriver à faire ce qu'elle interdit. Ainsi comprend-on l'importance de la découverte du moyen terme, de la cause efficiente, acte légal ou extralégal, — tel le fidéicommis qui ne fut sanctionné qu'à partir d'Auguste, — par l'intermédiaire de laquelle se réalise la cause finale, c'est-à-dire la violation de la loi. Dans cette recherche très délicate, on voit le rôle important qui est dévolu à l'interprétation judiciaire et doctrinale.

Or, de nos jours, l'interprète judiciaire réprime la fraude à la loi, mais sans la définir. N'est-ce pas précisément une répartition harmonieuse des compétences, la doctrine se réservant de définir la fraude à la loi ? Examinons donc le travail doctrinal et le travail jurisprudentiel.

L'idée générale en doctrine (1) est que la règle de rattachement applicable est écartée dans une certaine

(1) V. les excellents développements consacrés à la fraude à la loi dans P. Arminjon, *Précis de droit international privé,*

mesure quand son application a été déterminée pour éluder la loi normalement compétente. La fraude implique donc la réunion de deux éléments : l'animus, intention d'éluder la loi compétente au profit d'une autre loi, et le corpus, réalisation effective de cette intention ; l'intention frauduleuse est nécessaire, mais non suffisante : il faut la violation effective d'une disposition légale. Ainsi, la fraude à la loi s'écarte de la violation directe de la loi, du contra legem, comme elle s'écarte de la simulation, forme insidieuse de violation de la loi. De même, elle se distingue de la fraude aux droits des tiers, droits subjectifs, alors que la fraude à la loi réalise une atteinte au droit objectif, à la loi.

Dès qu'il s'agit de déterminer quelle est la loi fraudée, la portée et les effets de la fraude, l'interprète judiciaire, qui ne doit pas méconnaître l'œuvre doctrinale, a son mot à dire. L'arrêt bien connu du 18 mars 1878 (1) qualifie la naturalisation et le second mariage de la princesse de Bauffremont d'actes faits en fraude de la loi française, « dans le seul but d'échapper aux prohibitions de la loi française » : la sanction sera l'inopposabilité de ces actes au prince de Bauffremont. En somme, les parties sont ramenées à la situation dont elles ont voulu sortir. La jurisprudence se réserve le droit d'apprécier souverainement si l'on a *entendu* faire fraude à la loi française. L'élément in-

---

t. I, nos 86 à 111 et t. II, nos 174 et s. Pourtant nous estimons que la portée de la fraude à la loi est plus vaste que ne le conçoit cet auteur.

(1) Cass. Civ. 18 mars 1878. S. 1878.I.193, note Labbé.

tentionnel de la fraude semble donc avoir une place prépondérante dans l'appréciation de la fraude. Mais nous retrouvons encore la distinction romaine de la cause efficiente et de la cause finale : dans l'arrêt Bauffremont, la cause efficiente est la naturalisation obtenue à l'étranger, faite dans le but de réaliser le divorce permis par la loi étrangère et interdit par la loi française, cause finale. Le moyen de fraude aussi bien que les conséquences réalisées seront inopposables aux intéressés.

Si l'on va au fond des choses, la conception de la jurisprudence contemporaine n'est pas tellement éloignée de la conception des jurisconsultes romains. Pourtant, alors que ces derniers envisagent la fraude à telle et telle loi particulière, selon leur habitude d'examiner les casus, notre jurisprudence vise la fraude à la loi française en général : tout agissement, ainsi que les conséquences qui en découleraient, qui va à l'encontre de la volonté de la loi française, et qui a eu pour cause déterminante le désir d'échapper à la loi française, est sans valeur. Seulement, de même qu'en droit romain, il faut interpréter la loi.

Mais, dira-t-on, vous êtes ici dans un domaine purement arbitraire : vous interprétez la loi, l'esprit de la loi dans tel sens ; qui vous dit que tel autre ne l'interprétera pas dans un sens différent ? Vous entrez dans le domaine de la pure psychologie, vous ouvrez la porte à toutes sortes de licences ! Nous ne nions pas la portée de telles critiques. Seulement, nous proposons le remède indiqué par le Code civil, en laissant au juge le soin de saisir l'esprit de la loi, tâche essentiellement ingrate, qui sera éclairée et modifiée au

besoin sous l'influence de la doctrine et des faits d'ordres moral, économique ou social.

Allons plus loin. N'y a-t-il pas dans le fait de transgresser l'esprit de la loi, et *sciemment*, une tentative de nature à mettre en jeu l'ordre public français ? En présence de lois françaises impératives (que d'aucuns appelleront lois d'ordre public, mais nous préférons garder à ce vocable son sens large), il ne fait pas de doute que transgresser l'esprit de la loi sciemment c'est au fond chercher le moyen d'échapper aux dispositions de cette loi, d'y faire échec : l'ordre public français est en jeu. — En présence de lois non impératives, il nous semble que la tentative de fraude à la loi n'est pas assez dangereuse pour qu'on puisse en appeler à l'ordre public. Aussi, est-ce à ce terrain plus étroit des lois non impératives que nous restreindrons le domaine d'application de la fraude à la loi.

Ce n'est pas que nous retirions toute importance au concept de la fraus legis. En France, la loi française doit prévaloir : le législateur français est maître chez lui. La loi est la garantie d'un ordre social stable nécessaire à tout progrès ; aussi tolérons-nous difficilement que des Français tournent leur loi nationale ; malgré tout, comme la loi est établie en vue de l'utilité publique de tous les Français, dans certains cas on peut fermer les yeux. Mais, que des étrangers cherchent à tourner la loi française, voilà qui est inadmissible. Et, puisque nous avons reconnu au juge le droit de décider quel est l'esprit de la loi, cela fait, nous voudrions qu'il se montre d'une grande fermeté envers des étrangers qui chercheraient à frauder la loi française : c'est une forme de contrebande qui pré-

sente son caractère de gravité. Le juge appréciera donc la qualité et l'importance de la fraude, il ne devra pas hésiter à fixer le maximum des sanctions prévues.

Les sanctions légales s'appliquent si les conditions de fond et de forme ne sont pas remplies. Quelles sont les conditions nécessaires à la validité d'une association ?

Section I

Conditions de fond

§ 1. *Associations « étrangères »* — § 2. *Associations d'étrangers : consentement ; capacité; objet et cause. Le but illicite. Le but licite.*

A propos de la loi applicable aux conditions de fond, la distinction entre associations « étrangères » et associations d'étrangers est essentielle.

§ 1. *Associations « étrangères »*

En principe, nous respecterons la loi étrangère, dans la mesure où ses dispositions ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la loi française. C'est dire que le juge français devra écarter impitoyablement l'application de la loi étrangère dans deux cas : au cas où la communauté juridique n'existe plus entre la loi française et la loi étrangère, en faisant appel à l'ordre public français ; au cas où la loi française risque d'être fraudée.

Ajoutons qu'en vertu de l'article 23 nouveau de la loi de 1901, une autorisation distincte est nécessaire pour chaque établissement en France d'une association « étrangère ». Lorsqu'il s'agira d'établissements d'associations « étrangères », nous appliquerons les mêmes solutions qu'en ce qui concerne les associations d'étrangers.

§ 2. *Associations d'étrangers*

Si la loi étrangère s'applique aux associations « étrangères », la solution est toute différente quant aux associations d'étrangers, qui ont leur siège en France, et à leurs établissements en France : la loi française s'applique.

Or, le texte du décret-loi ne dit rien au sujet des conditions de fond de l'association. La logique voudrait que nous nous tournions aussitôt vers les conditions exigées pour une association quelconque : en effet, le décret-loi du 12 avril 1939 a ajouté un titre quatrième à la loi du 1er juillet 1901 ; il est intégré dans la loi dont il constitue les articles 22 à 35 ; or, le titre Ier traite de l'association en général ; le titre IIe, de l'association reconnue d'utilité publique : et le titre IIIe, des Congrégations religieuses. Le décret-loi ne s'appliquant pas aux associations reconnues d'utilité publique, ni aux Congrégations religieuses, ainsi que le stipule l'article 33 de la loi de 1901, nous devons logiquement nous reporter au titre Ier.

La nécessité de se reporter au titre Ier de la loi de 1901 ne faisait aucun doute ; et l'article 5 du décret du 1er juin 1939 ne fait que confirmer notre opinion

en déclarant que les dispositions des titres Ier et IIe de la loi du 1er juillet 1901 sont applicables aux associations étrangères lorsqu'elles ne sont pas contraires au titre IVe de ladite loi. Que le titre Ier s'applique à la question : c'est normal ; mais pourquoi le décret, qui est pourtant pris en application des dispositions du décret-loi, vient-il nous dire que le titre IIe de la loi est applicable aux associations étrangères ? Nous pensons qu'il faut y voir une inattention des rédacteurs du texte. En effet, l'article 33 nouveau de la loi exclut les associations reconnues d'utilité publique de l'application du titre IVe : on a peine à penser que le décret du 1er juin ait même seulement voulu confirmer l'article 33. Simple erreur, croyons-nous, qui ne nous retiendra pas davantage.

Si nous nous reportons au titre Ier, article 1er, nous lisons que l'association « est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations ». Au mot validité, nous préférons le mot fond, puisque la loi prévoit plus loin les conditions de forme. D'autre part, le même article 1er commence par affirmer que l'association est une convention. A notre avis, l'association est un contrat de droit public : les conditions de fond des contrats seront donc applicables. Il est à remarquer que la loi de 1901 pouvait rester muette sur ce point ; le résultat eût été le même : lorsqu'un texte relatif à un contrat, à une institution juridique donnée, laisse dans l'ombre certaines questions, c'est que le législateur a pensé (ou on lui prête cette intention) que dans le silence du texte les principes généraux du droit trouveraient leur application.

Or, le droit des contrats nous apprend que quatre conditions de fond sont nécessaires à la validité des contrats :

le consentement ;
la capacité ;
l'objet ;
la cause.

Examinons-les successivement dans une étude très succincte.

1° *Le consentement*

Le consentement doit être donné explicitement par le sociétaire, en principe personnellement. Nous disons bien : explicitement, et non : expressément, car l'acceptation de fonctions dans le groupement, ou l'assistance à une délibération permettent normalement d'induire le consentement. Le décret-loi de 1939 n'a pas apporté ici de modifications. Il exige seulement que les noms, prénoms et adresses des membres des associations étrangères, lato sensu, soient communiqués à l'administration. Il n'eût pas été plus difficile d'exiger la signature de chaque sociétaire : ainsi le consentement, matérialisé, serait devenu exprès. Le consentement peut avoir été mal induit, et il risque d'y avoir des complications : tel étranger a été inscrit au nombre des membres d'une association « étrangère », qui demande l'autorisation d'exercer son activité en France ; supposons que cet étranger soit très favorablement connu de l'administration préfectorale, laquelle donne avis favorable en transmettant la de-

mande d'autorisation au ministre de l'Intérieur ; l'autorisation obtenue devrait être considérée comme non avenue ; supposons encore que la présence de notre étranger dans l'association ait entraîné l'entrée de nouveaux membres : en raison de l'intuitus personæ de l'association, la convention d'association est susceptible d'être annulée par suite d'erreur sur la personne de ce co-sociétaire.

Bien que le consentement personnel du sociétaire soit en principe requis, un mandataire peut prendre l'engagement qui aura effet dans la personne du mandant, véritable sociétaire ; de plus, on peut se porter fort, et dans ce cas l'engagement prendra effet au jour de la ratification par le non comparant.

Une manifestation extérieure du consentement ne suffit pas. Il faut que le consentement soit réel, c'est-à-dire exempt de vices (1). L'article 1109 du Code civil parle à cet égard de l'erreur, de la violence et du dol.

Le dol n'est pris en considération aux fins de nullité qu'autant que les manœuvres pratiquées par l'une des parties sont telles qu'il est évident que, sans ces manœuvres, l'autre partie n'aurait pas contracté : c'est ce qui résulte de l'article 1116 du Code civil. Remarquons immédiatement que seul le dolus malus est visé par l'article 1116 ; il s'agit du dol répréhensible, du dol qui choque les usages, tout en étant sanctionné

---

(1) Houpin et Bosvieux, *Traité général des sociétés*, t. I, nos 10, et 76 et s. — Planiol et Ripert, *op. cit.*, t. XI, n° 1083. — Trouillot et Chapsal, *op. cit.*, p. 42.

par la loi civile. Il est certaines manœuvres qui ne constituent pas des manœuvres dolosives : tel sociétaire, tel membre du comité directeur d'une association vient vanter les réalisations obtenues par son association, fait ressortir les avantages qu'elle présente sur ses concurrentes, ou met en relief les inconvénients présentés par elles — ou bien encore il présentera un plaidoyer en faveur de son association en laissant dans l'ombre les activités qui, selon lui, seraient susceptibles d'éloigner la personne qu'on voudrait faire entrer dans l'association, et en insistant sur d'autres activités susceptibles d'impressionner favorablement l'auditeur. Bien que nous soyons dans un domaine étranger aux sociétés commerciales, la réclame, qu'on qualifie de propagande lorsqu'il s'agit d'associations, n'est pas dolosive, dans la mesure où elle ne contrevient pas aux habitudes courantes, où elle ne donne pas prise à une action en dénigrement.

A quelles conditions le dolus malus est-il susceptible d'entraîner l'annulation de l'association ? Il faut prouver (car le dol ne se présume pas (1) que le consentement a été vicié. Il est donc évident que le dol doit avoir été déterminant : on parle volontiers du dol principal qui décide de la conclusion de l'opération, par opposition au dol incident (2) : l'appréciation du caractère déterminant du dol, d'une notion essentiellement subjective, sera faite par le juge du fond.

---

(1) V. art. 1116, alin. 2e, du Code civil.

(2) Cass. Req. 17 oct. 1934, D. H. 1934, p. 522 : en matière de placement des titres d'une société. — Req. 27 février 1906, D. P. 1907.I.252.

Mais, le dol conserve-t-il sa force d'annulation erga omnes ? Suivant l'article 1116, le dol ne produit ses effets qu'entre les parties au contrat : le dol doit être commis par une partie pour vicier le consentement d'une autre partie, donc par un sociétaire, au détriment d'un autre sociétaire. C'est un des caractères essentiels qui sépare le dol de la violence.

La violence est la contrainte exercée par un individu quelconque sur une personne pour l'amener à entrer dans une association. En réalité, la violence ne constitue pas en soi un vice du consentement. Le consentement vicié résulte seulement d'une manière indirecte de la contrainte physique ou morale. La contrainte a pour effet une volonté qui ne s'exprime plus librement. Pourtant, il ne faudrait pas, sous prétexte de protéger la volonté, déclarer que toute violence sera une cause de nullité. On comprend aisément que le Code civil ait fermé la porte à nombre d'abus en exigeant :

1) Aux termes de l'article 1112, corroboré par l'article 1113, que la violence soit de nature à faire impression sur une personne raisonnable, eu égard à l'âge, au sexe et à la condition des personnes. Il est aisé d'imaginer tel directeur d'usine faisant, pour un de ses employés, une obligation morale d'entrer dans une association dont il est membre, par exemple, par de simples paroles bienveillantes, lesquelles, dans des rapports d'employé à employé ou de directeur à directeur, ne participeraient en aucune façon du caractère de contrainte.

2) Dans l'article 1114, a contrario, que la violence soit injuste ou illicite (1) : « La seule crainte révérentielle envers le père, la mère ou autre ascendant, sans qu'il y ait eu violence exercée, ne suffit point pour annuler le contrat. » Ici encore il faudra tenir compte des circonstances.

L'erreur peut entacher la formation du contrat d'association, lorsqu'elle s'applique à la personne des sociétaires ou au but de l'association et en général toutes les fois que, sans l'erreur commise, le contractant ne se serait pas obligé. La protection légale s'applique tant à l'erreur de droit qu'à l'erreur de fait.

Quant aux conséquences de l'erreur, la doctrine moderne distingue l'erreur destructive de consentement qui entraîne la nullité absolue, et l'erreur cause d'annulabilité aux cas d'erreur sur la personne des sociétaires, si la considération de la personne a été la cause principale de la convention, et d'erreur sur la substance, le but de l'association, sanctionnées par une nullité relative, nullité de protection.

2° *La capacité*

Le consentement suppose la capacité pour sa validité. Les incapables ne peuvent faire partie d'une association qu'avec l'autorisation de leurs représentants légaux.

Ajoutons que le décret-loi du 12 avril 1939 a modifié la situation s'agissant des étrangers. En vertu de

---

(1) Cass. Civ. 9 avril 1913, D. P. 1917.I.103 (aff. Cognacq c. Berneton).

l'article 12 ancien, abrogé, de la loi de 1901, les étrangers pouvaient, sans autres conditions que celles imposées aux Français, faire partie d'une association. Le décret-loi exige des étrangers résidant en France et faisant partie d'une association étrangère la possession d'une carte d'identité à durée normale. L'article 4 du décret d'application du 1er juin 1939 permet cependant aux étrangers non titulaires de la carte d'identité à durée normale de faire partie de l'association, comme membres à titre temporaire. Les instructions ministérielles tiennent compte de cette catégorie de sociétaires dont la création témoigne d'un certain souci du législateur de maintenir malgré tout la liberté d'association.

Cette réglementation se défend aisément comme mesure de police. Dans ces conditions, ne serait-il pas opportun d'avoir pour des étrangers, membres d'associations françaises, des exigences semblables ? N'est-il pas à craindre que des étrangers exercent une influence sur des associations françaises, alors qu'ils n'ont pas sollicité et obtenu la carte d'identité à durée normale ? Pourtant, le titre IVe de la loi de 1901 institue un régime d'exception à la liberté d'association. Or, les exceptions doivent être interprétées restrictivement : aussi, faut-il décider que tout étranger peut être membre d'une association française, sans conditions.

3° *Objet et cause*

L'article 3 de la loi du 1er juillet 1901 exige *a contrario* que l'association soit fondée sur une cause (1) ou en vue d'un objet licite.

---

(1) V. Capitant, *De la cause des obligations.*

Faut-il considérer que l'apport, la mise en commun des connaissances ou de l'activité des sociétaires (1), ce qu'on pourrait appeler l'apport principal (2), constitue l'objet de l'association ? Il est rare que les associations n'exigent pas de leurs membres le paiement d'une cotisation généralement annuelle qui forme des apports secondaires. En tout état de cause, on doit s'attacher au but de l'association. Or, il est des associations, de bienfaisance notamment, dont la réalisation-même du but qu'elles se proposent est impossible sans ressources pécuniaires. D'ailleurs toute association a besoin d'une mise de fonds, si faible soit-elle. Mais il reste évident que, même dans les associations de bienfaisance, c'est l'apport de l'activité et des connaissances des sociétaires qui reste primordial : il est le support indispensable de l'apport secondaire constitué en espèces.

Cet apport, principal ou secondaire, est bien l'objet de l'obligation propre à chaque sociétaire. Mais l'objet de l'association en diffère : il s'entend dans le sens de cause, de l'activité sociale qu'elle se propose de déployer. On peut tirer argument du fait qu'objet et cause sont visés simultanément par la loi de 1901. De plus, il se dégage, des discussions qui ont précédé le vote de la loi, l'impression qu'objet et cause ont le même

---

(1) Trouillot et Chapsal, *op. cit.*, p. 44 considèrent que l'apport des sociétaires (activité ou connaissances ainsi que les cotisations que la loi leur permet de verser) constitue l'objet de l'association. En ce sens : Cass. Civ. 14 mars 1927. S. 1927.I.305, note Delpech.

(2) Hauriou, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, p. 303.

sens dans la pensée du législateur, qui voulait s'attacher au but déterminant qui avait entraîné la constitution de l'association (1). L'objet de l'association se confond donc avec la cause de l'association (2) : c'est le but (3), le motif impulsif et déterminant, la raison sociale; lorsque le but est atteint, l'association a perdu sa raison d'être.

A quelles conditions doit satisfaire le but ? Il doit exister, n'être ni erroné ni simulé, ne pas être illicite. Le législateur de 1901 a mis un accent tout particulier sur le but illicite, en stipulant la nullité de plein droit de toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à la forme républicaine du Gouvernement (4). Notons que la loi eût pu passer sous silence que la cause ne doit pas être contraire aux lois ou aux bonnes mœurs en raison des termes de l'article 1133 du Code civil. Quant à la prohibition de l'atteinte à l'intégrité du territoire national ou à la forme républicaine du Gouvernement — nous

---

(1) V. Trouillot et Chapsal, *Du contrat d'association*, p. 51.

(2) V. Houpin et Bosvieux, *op. cit.*, n° 10, 3°. — De même l'objet de la société doit être pris dans le sens de cause : l'objet social sera, par exemple, l'exploitation d'une usine, d'un commerce, d'une industrie. — En ce sens, v. Houpin et Bosvieux, *op. cit.*, n° 83. — Planiol et Ripert, *op. cit.*, t. XI, n° 1084.

(3) V. Ozanam, *Comment former une association*, p. 9.

(4) Loi du 1er juillet 1901, art. 3.

dirons, aujourd'hui, à la forme du régime gouvernemental — elle allait assurément de soi (1) ; pourtant le juge devra la faire respecter avec une particulière sévérité s'agissant des associations d'étrangers (2).

---

(1) En ce sens, v. PLANIOL et RIPERT, *op. cit.*, t. XI, n° 1084 : ce sont des crimes réprimés par les art. 77 et 87 du C. pén.

(2) Nous signalons ici l'opinion de M. LAINÉ, *op. cit.*, pp. 308 et 309, parlant des personnes morales étrangères, c'est-à-dire régies par la loi étrangère : « En droit international privé, ce n'est pas ce que les personnes morales ont d'artificiel et de purement légal qu'il faut considérer ; car l'élément naturel, en somme, y prédomine. Ce qu'il faut distinguer en elles, avant tout, c'est, d'une part l'activité qu'elles déploient dans l'accomplissement même de l'œuvre pour laquelle elles ont été créées et qui constitue leur raison d'être, d'autre part, l'exercice de la vie juridique dont elles ont été douées accessoirement... Au premier de ces points de vue, il faut de nouveau distinguer suivant la nature de l'œuvre à laquelle sont destinées les personnes morales étrangères. S'il s'agit d'une mission d'ordre politique ou même simplement d'intérêt général propre au pays où elles existent, il ne peut être question pour elles de prolonger leur action hors de ce pays ; elles se meuvent dans une sphère strictement territoriale. Si l'œuvre est d'ordre privé, d'intérêt matériel et particulier, les personnes morales d'un pays seront naturellement portées à étendre leur activité partout où elles y auront avantage.... Mais, de leur côté, les pouvoirs publics des autres pays, qui n'ont ni créé ni consacré ces personnes morales étrangères, auront le droit de les soumettre à un contrôle avant de les admettre à s'établir sur leur territoire ou même à y faire les actes se référant à l'objet de leur institution. » L'Etat français a exercé son contrôle par le décret-loi du 12 avril 1939 sur les associations d'étrangers. Quant aux associations « étrangères », les pouvoirs publics nationaux ne pourront les soumettre au même contrôle qu'à l'occasion de leur établissement en France.

Qu'est-ce que le but illicite ? Où est le but licite, où finit-il ? (1) Laissera-t-on l'arbitraire planer dans ce domaine en décidant que le but illicite sera une question d'appréciation laissée aux tribunaux ? Cette solution n'est soutenable que dans le silence de la loi. L'illicéité du but de l'association est en effet prévue aux articles 1131 et 1133 du Code civil, comme pour tout contrat. Or, ces articles prohibent les actes interdits par une loi civile ou punis par une loi pénale. Ajoutons que Waldeck-Rousseau, qui présentait le projet de son Gouvernement a résumé ses idées de la façon suivante :

« 1° Il n'est pas permis aux particuliers de déroger aux lois qui intéressent l'état des personnes et leur capacité...

2° Il n'est pas davantage permis de déroger aux lois ayant pour but la garantie des biens...

3° Il n'est pas permis d'éluder l'application des lois pénales (2). »

---

(1) Pour M. le doyen DUGUIT, *Les transformations générales du droit privé*, pp. 77 et s., ce que le législateur moderne protège, ce n'est pas la volonté collective de l'association qui n'existe pas...., c'est le but que poursuivent ses membres. Il n'a pas défini le but licite, et il a fait sagement car cette notion est essentiellement changeante et variable suivant les peuples et les époques.

(2) WALDECK-ROUSSEAU, *Associations et Congrégations*, p. 139.

Il a été noté que l'article 3 ne mentionne pas l'atteinte à l'ordre public parmi les causes qui invalident une association (v. COLIN et CAPITANT, *op. cit.*, t. II. n° 789). Cette omission paraît volontaire puisque le projet discuté contenait cette cause. Comment admettre la licéité d'une association dont le but serait contraire à l'ordre public ? Il faut décider,

Ayant ainsi pris parti sur la notion d'objet et de cause, en matière de contrat d'association, il nous est loisible d'examiner les principales applications tant législatives que jurisprudentielles qui en ont été faites. Nous constatons que certaines associations sont interdites à raison du but qu'elles poursuivent, alors que d'autres buts sont considérés comme licites. Envisageons quelques exemples, en admettant que toutes les interdictions édictées à l'encontre des associations françaises sont applicables aux associations étrangères, car l'ordre public français est en jeu.

L'interdiction des *associations de malfaiteurs* remonte déjà à de longues années. Lorsque des associations internationales de malfaiteurs se constituent, surgit un danger international, sans exagérer la portée de cette expression, car la puissance d'action des malfaiteurs s'accroît du fait de l'association. Il peut exister des associations étrangères de malfaiteurs, rentrant dans les conditions d'application de l'article 26 de la loi de 1901. Ici encore, devant la péril social, le législateur français est intervenu pour édicter un régime spécial. Conçevrait-on d'ailleurs une association « étrangère », ayant pour but la contrefaçon de monnaies nationales, qui viendrait solliciter l'autorisation d'exercer son activité en France ? Cependant une association de malfaiteurs peut cacher son but véritable sous un

---

même s'agissant d'associations françaises, la nullité de telles associations : v. Trib. civ Bayonne, 10 mai 1910 : D. P. 1911. II.33, note Lalou et S. 1912.II.265 ; Pau, 13 mai 1912, quatre arrêts : D. P. 1912.II.243 et S. 1912.II.265, note Chavegrin partisan de l'illégalité. A plus forte raison, pareille solution s'impose-t-elle à l'égard des associations d'étrangers.

but anodin; c'est alors au préfet, muni de son pouvoir d'intervention en vertu de l'article 27 nouveau de la loi de 1901, qu'il appartient de démasquer le but réel. Cela fait il y aura lieu d'appliquer, les tribunaux saisis, la législation spéciale aux associations de malfaiteurs, c'est-à-dire les articles 265, 266 et 267 du Code pénal modifiés par la loi du 18 décembre 1893 (1).

De l'article 265 du Code pénal, il ressort que toute association ou même toute entente, dont le but est de préparer ou de commettre des crimes contre les personnes ou les propriétés, constitue un crime contre la paix publique : le fait de l'association, en soi, forme le crime.

Il suffit donc que deux personnes, au moins, se concertent pour préparer ou commettre les crimes signalés.

Le texte est donc très général, puisqu'il ne tient pas compte : du nombre des sociétaires — de leur nationalité, l'article 265 se rangeant dans la classe des lois de police et de sûreté qui, aux termes de l'article 3 du Code civil, obligent tous ceux qui résident sur territoire français — de la durée de l'association — de la commission du crime, la seule préparation constituant un crime — du lieu de commission du crime, si le coupable est français, en vertu de l'article 5 du Code d'instruction criminelle : « Tout Français qui, hors du territoire de la France, s'est rendu coupable d'un crime puni par la loi française, peut être poursuivi et jugé en France. »

La question présente un côté très intéressant, quant à notre sujet. Supposons qu'une association de malfai-

(1) V. Sirey, *Lois annotées*, 1894, p. 653.

teurs se constitue à l'étranger, c'est une association « étrangère », mais exerce son activité en France. Cette association, qui a son siège à l'étranger, rentre dans le champ d'application du décret-loi du 12 avril 1939. On peut aisément envisager, par ailleurs, une association de malfaiteurs ayant son siège en France et dirigée en fait par des étrangers, ou bien ayant des administrateurs étrangers ou un quart au moins des membres étrangers. Pourtant, du moment que nous avons un texte spécial en la matière et qui n'a pas été abrogé par les nouvelles dispositions, la législation de 1939 doit s'effacer devant les articles 265 et suivants du Code pénal, en vertu de l'adage bien connu : *specialia generalibus derogant*.

Des associations de malfaiteurs, on rapproche souvent les associations ayant pour but d'attenter à la sûreté de l'Etat. Indiquons simplement que le crime d'association de malfaiteurs a été considéré par la Cour de Cassation comme essentiellement attentatoire à la sûreté de l'armée occupant un territoire étranger (1) (ce qui entraîne la compétence des conseils de guerre).

Une loi du 13 août 1940 (2), complétée dans son article troisième par la loi du 20 novembre 1940 (3), porte interdiction des *associations secrètes*. Cette loi présente à notre avis une portée générale, bien que le rapport au chef de l'Etat, seul document qui puisse servir à éclairer le but poursuivi par le législateur, vise presque uniquement les associations franc-ma-

(1) Cass. 30 novembre 1865, Bulletin criminel 1865, n° 214.
(2) *J. O.*, 14 août 1940, p. 4691.
(3) *J. O.*, 26 nov. 1940, p. 5926.

çonnes : organisations d'autant plus dangereuses qu'elles restent cachées et recrutent de nombreux adhérents parmi les fonctionnaires. La portée de la loi du 13 août 1940 nous paraît beaucoup plus vaste.

Quelles sont les associations atteintes ? Ce sont :

« 1° Toute association, tout groupement de fait dont l'activité s'exerce, même partiellement, de façon clandestine ou secrète;

« 2° Toute association, tout groupement de fait dont les affiliés s'imposent d'une manière quelconque l'obligation de cacher à l'autorité publique, même partiellement, les manifestations de leur activité;

« 3° Toute association, tout groupement de fait qui refuse ou néglige de faire connaître à l'autorité publique, après en avoir été requis, ses statuts et règlements, son organisation intérieure, sa hiérarchie, la liste de ses membres avec l'indication des charges qu'ils occupent, l'objet de ses réunions, ou qui fournit intentionnellement sur ces sujets des renseignements faux ou incomplets. »

On est un peu surpris de voir l'article deuxième proclamer que la nullité de ces organisations sera constatée par décret. La dissolution de plein droit édictée à l'article 1er de la loi eût pu suffire. La loi se montre encore plus sévère à l'égard des associations secrètes qu'à l'égard des associations étrangères en général, pour lesquelles une autorisation peut être sollicitée et accordée; au contraire les associations secrètes sont dissoutes sans esprit de retour. Si en France une association étrangère présentait un caractère occulte, les dispositions de la loi du 13 août 1940 seraient-elles

applicables ? Nous pensons qu'elles recevraient application : le décret-loi de 1939 visant la généralité des cas, l'hypothèse spéciale est sanctionnée par le texte spécial, en vertu de la règle *specialia generalibus derogant*.

D'autre part, les lois organiques des associations concernent toutes les associations régies par la loi française, donc les associations d'étrangers, qui ont leur siège social en France; la loi du 13 août 1940 atteint aussi les associations « étrangères », parce qu'elle présente le caractère de loi de police et de sûreté.

Il est des buts plus franchement politiques que peuvent poursuivre des associations : le législateur a voulu les proscrire formellement dès qu'ils présentaient un caractère susceptible de nuire à la sûreté nationale : tel est l'objet de la loi du 10 janvier 1936, du décret-loi du 26 septembre 1939 et de l'article 3 in fine de la loi du 1er juillet 1901.

La loi du 10 janvier 1936 est relative aux *groupes de combat et milices privées*. Elle décide la dissolution par décret en conseil des ministres de toutes les associations ou groupements de fait :

1° Qui provoqueraient à des manifestations armées dans la rue ;

2° Ou qui présenteraient par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupes de combat ou de milices privées ;

3° Ou qui auraient pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement.

Nous verrons qu'au fond le régime d'exception établi pour ces associations spéciales que constituent les

groupes de combat et milices privées n'est pas tellement éloigné du régime nouveau des associations étrangères. Pour les associations visées par la loi du 10 janvier 1936, il n'y a pas d'autorisation à recevoir de l'administration : c'est ce qui les différencie essentiellement des associations étrangères, pour lesquelles un régime préventif a été institué. Mais, quant au régime répressif, nous trouvons des sanctions pénales relatives aux deux espèces d'associations (1) ; la dissolution est prononcée par décret pour les associations de la loi de 1936 ; pour les autres, la dissolution est notamment la conséquence d'un retrait d'autorisation administrative par arrêté du ministre de l'Intérieur. L'article 1er, dernier alinéa, de la loi de 1936 prévoit expressément la possibilité d'intenter un recours pour excès de pouvoir contre le décret d'annulation, en imposant au Conseil d'Etat la procédure d'urgence ; dans le silence du texte et conformément aux règles générales, nous admettrons la possibilité d'un recours contre l'arrêté ministériel de retrait d'autorisation ; mais il faudra se contenter de la procédure ordinaire, la procédure d'urgence étant exceptionnelle et ne pouvant donc être appliquée que dans les hypothèses où elle est expressément stipulée.

On peut très bien envisager d'ailleurs une associagère aux termes du décret-loi du 12 avril 1939 (association « étrangère » et association d'étrangers), constituée avant 1936 et présentant les caractères de milice privée ou de groupe de combat. Au fond, mais

---

(1) Art. 2 de la loi de 1936. — Art. 32 de la loi de 1901.

nous reviendrons sur cette question, c'est un peu le cas des Jeunesses communistes, voire socialistes, sections (on peut dire établissements) de groupements étrangers, ayant leur siège social à l'étranger, et présentant la forme militaire. De telles associations tomberaient à la fois sous le coup des sanctions de la loi de 1936 et de celles du décret-loi de 1939.

A notre sens, il faudrait appliquer les sanctions les plus sévères de l'un ou l'autre texte. Pour quelle raison ? On est en présence d'un concours idéal d'infractions. Bien qu'une certaine doctrine ait contesté l'utilité de cette théorie (1), la majorité des auteurs admet une opinion contraire, suivie par une pratique assez fréquente. Le concours idéal d'infractions implique un seul fait qui, ou bien produit plusieurs résultats délictueux, ou bien est susceptible de plusieurs qualifications pénales (2). Or, l'hypothèse que nous envisageons nous présente un seul fait qui a pour conséquence un concours de qualifications : infraction au décret-loi du 12 avril 1939 et infraction à la loi du 10 janvier 1936. Le principe du non-cumul des peines (3) entraîne la prononciation de la peine encourue la plus forte et de cette seule peine, c'est-à-dire, ici, les peines d'emprisonnement de un à cinq ans et d'amende de 16 à 1.500 francs prévues par le décret-loi, et non les peines

---

(1) V. la note de M. Roux, au S. 1923.I.89, sous Cass. Crim. 25 fév. 1921.

(2) V. Garraud et Laborde-Lacoste, *Précis élém. de droit pénal*, 3e éd., Sirey, 1937, n° 559.

(3) Art. 365, alin. 2, du Code d'instr. crim.

d'emprisonnement de six mois à deux ans et de 16 à 5.000 francs prévues par la loi (1).

Nous n'aurons garde d'oublier l'alinéa deuxième de l'article 2 de la loi du 10 janvier 1936, qui contraint le tribunal à prononcer l'interdiction du territoire français, si le coupable du délit de maintien ou de reconstitution directe ou indirecte de l'association ou du groupement dissous est un étranger, et cela outre les sanctions pénales.

Enfin, il ne fait aucun doute que les autorités administratives auront un droit de vérification de l'activité des associations visées par la loi du 10 janvier 1936, analogue à celui prévu à l'article 27 nouveau de la loi de 1901. En effet, il résulte des travaux préparatoires de la loi de 1936 qu'un déguisement sous le titre d'association de sport ou de gymnastique ne saurait mettre à l'abri les formations de combat ou les milices privées.

Evidemment, il est certain que l'article 3 de la loi de 1901 pouvait frapper les associations de la loi de 1936. Aussi la dissolution judiciaire est-elle applicable, dans le cas où l'intervention gouvernementale ne

---

(1) D'ailleurs lorsque les infractions sont punies par la loi de peines de même nature, la jurisprudence actuelle semble décider que la peine prononcée s'applique indivisiblement à chaque infraction : v. Cass. Crim. 27 mai 1886, S. 1886.I.335; 15 juill. 1908, S. 1912.I.294; 2 déc. 1931, Gaz. Pal. 1931.I.172. Dans notre hypothèse une peine de 3 ans d'emprisonnement serait considérée comme peine relative à l'infraction à la loi de 1936 jusqu'à concurrence de 2 ans d'emprisonnement, et relative à l'infraction au décret-loi de 1939 pour la 3e année d'emprisonnement; de même pour l'amende.

se serait pas produite. Le législateur a voulu instituer une procédure de dissolution plus rapide : ce serait même aller à l'encontre de l'esprit de la loi que de ne pas permettre la décision des juges, à un moment où la rapidité de l'administration a fait faillite. Pourtant, ce point est susceptible de controverses : l'inaction du Gouvernement, intéressé au premier chef par l'existence de telles associations, n'est-elle pas suffisante pour justifier que l'association ne présente pas les caractères qui la feraient tomber sous le coup de la loi ? Pour nous, aucun argument ne peut prévaloir contre le désir du législateur d'augmenter et non d'amoindrir les rigueurs de la loi de 1901.

L'article 3 de la loi de 1901 peut encore atteindre les associations qui ont pour but d'attenter à la forme républicaine du Gouvernement. S'agissant de la loi de 1936, elle laisse en vigueur l'article 3 ; mais si une association veut agir par la force elle est passible des sanctions de la loi de 1936, plus fortes que celles de l'article 8 de la loi de 1901 : le concours idéal d'infractions entraîne la prononciation de la peine la plus forte.

Les *organisations communistes*, dont nous avons dit un mot à propos des Jeunesses communistes, constituent-elles des associations étrangères ? En faveur de la négative on peut avancer un argument de texte indéniable : alors que la dissolution de ces organisations par les autorités administratives aurait dû avoir lieu suivant les prescriptions du titre IV[e] nouveau de la loi de 1901, s'il s'était agi d'associations étrangères, — ajoutons en ce sens que s'il s'était agi de

groupes de combat, tout au plus un décret en conseil des ministres serait intervenu, — c'est un décret-loi, que son article 6 a soumis à la ratification des Chambres, qui porte dissolution des organisations communistes (1).

Nous ne nous arrêterons pas à cet argument formel. Nous rétorquons que, de même que la loi de 1936 est venue frapper à raison de leur caractère dangereux les groupes de combat et milices privées, susceptibles de tomber sous le coup de l'article 3 de la loi de 1901, de même le décret-loi du 26 septembre 1939 frappe les organisations communistes, susceptibles de tomber, d'une part, comme toute association, sous le coup du même article 3, d'autre part, sous le coup des dispositions du décret-loi du 12 avril 1939.

Recherchons donc si les organisations communistes présentent les caractéristiques des associations étrangères indiquées à l'article 26 nouveau de la loi de 1901. Indéniablement elles présentent les traits des associations. Ont-elles leur siège à l'étranger, ou sont-elles les établissements d'organismes siégeant à l'étranger ? De par leur nom générique S. F. I. C., section française de l'Internationale communiste, juridiquement, on peut dire que le siège social est à l'étranger (2). Si l'on n'admet pas ce point de vue,

---

(1) V. *Lois nouvelles*, 1939, III[e] partie, p. 1102.

(2) Notons que l'Association nationale des Combattants italiens a son siège social à Rome. Elle possède dans chaque pays une Fédération nationale dont le siège en France est situé à Paris, 44, rue de Bellechasse, et intitulée : « Fédération pour la France de l'Association des Combattants ita-

niera-t-on que la section française dont le siège social serait en France, est dirigée en fait par des étrangers, puisqu'elle se conforme à des mots d'ordre relevant de la Troisième Internationale communiste ou d'organismes contrôlés en fait par cette Troisième Internationale ?

La S. F. I. C. est donc une association étrangère aux termes du décret-loi du 12 avril. Mais cette assertion ne présente plus, depuis le décret-loi du 26 septembre 1939, qu'un intérêt pratique bien relatif ; l'intérêt en a existé dans la période qui va du 12 avril 1939 à la date du 26 septembre 1939, période pendant laquelle les organismes communistes tombaient, selon nous, sous le coup des dispositions du décret-loi du 12 avril 1939.

Enfin, l'article 3 de la loi du 1er juillet 1901 réprime *l'atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement*, crime réprimé par les articles 77 et 87 du Code pénal. Il faut signaler un jugement du tribunal civil de la Seine du 25 juin 1930 prononçant la dissolution de l'Association des Etudiants Indochinois, motif pris de sa propagande antifrançaise. Le jugement du tribunal de la Seine montre bien que l'Association des Etudiants Indochinois, qui avait son siège à Paris, était une association française.

---

liens ». Or, cette Fédération a demandé l'autorisation à la préfecture de police de la Seine : c'est un établissement en France d'une association « étrangère ». La situation n'est-elle pas identique dans le cas de la S. F. I. C. ?

Ce jugement fait surgir la question de savoir si les associations existant sur le territoire des Etats, qui présentent un lien de dépendance vis-à-vis de la France, sont des associations françaises ; si non, à quelles conditions leur reconnaissance en France est soumise. Faut-il distinguer entre la colonie, le territoire sous protectorat colonial, sous protectorat international (1), sous mandat ? Quant à nous, nous ne pensons pas qu'une solution générale puisse être adoptée : tout dépend de la mesure de l'introduction de la législation française relativement à la question : ainsi il semble que pour les colonies et les protectorats coloniaux, les associations indigènes se constitueront suivant la loi française ; par contre, la législation de l'Etat sous protectorat international doit régir les associations se formant sur son territoire, qui seraient alors considérées en France comme associations « étrangères » ; mais des textes spéciaux peuvent être la source de dérogations à cette solution.

Quoique, dans un ordre d'idées différent, mais nettement caractéristique du but illicite, nous rapprochons les décisions judiciaires déclarant nulles et de nul effet, en vertu de l'article 3 de la loi de 1901, les associations ayant pour but de préconiser et d'orga-

---

(1) Sur la distinction du protectorat colonial (ex. : l'Annam) et du protectorat international (ex. : la Tunisie), v. FAUCHILLE, *Traité*, t. 1, Ire partie, p. 264, pour lequel le protectorat colonial est une simple atténuation du système colonial, alors qu'ANZILOTTI, *Cours de Droit international*, p. 129 et s., et p. 236, le considère comme naissant, en quelque sorte, d'un traité international

niser la résistance aux obligations qu'impose la loi sur le service militaire (1).

Ainsi, le législateur de 1901 s'était montré attentif au but illicite. Le décret-loi du 12 avril 1939 y puise au fond la raison profonde de sa naissance. En effet, le rapport qui présente le décret-loi à la signature du président de la République s'inquiète des associations occultes exerçant une activité néfaste, ou des associations connues, mais qui cachent leur but véritable. Evidemment, la dissimulation du but réel, illicite, donne lieu à l'application des règles du droit civil relatives à la simulation ; le ministère public, les sociétaires et tout intéressé peuvent agir en nullité de l'association. Pourtant, le rapport constate que le Gouvernement ne possède pas d'armes suffisantes au regard des associations étrangères, et le décret-loi se propose de donner aux pouvoirs publics les moyens d'action efficaces.

Est-ce à dire, devant l'interdit lancé notamment contre les groupes de combat et milices privées et contre les organisations communistes, que le but politique soit proscrit du domaine des associations ? Assurément non, quant aux associations françaises : c'est une manifestation des principes de 1789 battus en brèche depuis, mais qui gardent toujours leur valeur de principes. A l'égard des associations d'étrangers, on doit se prononcer dans le même sens (2).

---

(1) Trib. civ. Seine, 17 octobre 1934 : D. H. 1934, p. 596. — Trib. civ. Seine, 2 janv. 1935 : D. H. 1935, p. 127 (sur opposition).

(2) V. PLANIOL et RIPERT, *op. cit.*, t. XI, n° 1082.

Evidemment, tout dépend du ministre de l'Intérieur, seul qualifié pour décider de l'autorisation. Mais, on peut dire que toute association « étrangère » qui voudrait s'occuper de politique intérieure ou extérieure française doit disparaître ou ne pas voir le jour.

Si l'association étrangère s'occupe de la politique nationale de l'Etat dont elle relève, l'autorisation variera en portée, dans l'espace, suivant les relations extérieures de la France. Si la France est en guerre avec tel pays, on ne conçoit pas que l'autorisation administrative soit accordée (sera-t-elle sollicitée ?) aux associations relevant de ce pays ; encore faut-il ne pas être trop affirmatif : le ministre de l'Intérieur pourrait très bien autoriser des associations étrangères, parce que dirigées et formées par des étrangers hostiles au régime établi dans leur propre pays. La France, terre d'asile de nombreux émigrés étrangers, devait voir ce problème se poser ; le décret-loi du 12 avril 1939, relatif aux obligations incombant en temps de guerre aux étrangers bénéficiaires du droit d'asile en France, n'est-il pas une tentative faite pour intégrer dans la nation (1) française toutes les forces existantes pour combattre l'ennemi commun ? Au cas de guerre, on conçoit en outre facilement que l'autorisation soit retirée en bloc à toutes les associations étrangères relevant du pays ennemi, ainsi que la légitimité d'une législation spéciale du temps de guerre (2).

---

(1) La nation est un groupement d'individus ayant des aspirations communes. Les étrangers réfugiés chez nous n'ont-ils pas de semblables aspirations à battre l'ennemi commun ?

(2) V. *infra* pp. 282 et s.

En dehors de l'état de guerre, l'Etat qui prend des mesures abusives ou contraires à des situations établies sans conteste, s'expose à des réclamations diplomatiques. C'est ce qui se produisit lorsque la loi de 1901 amena la fermeture d'établissements étrangers : les congrégations anglaises, notamment, firent l'objet d'une longue correspondance diplomatique franco-anglaise (1), qui aboutit finalement à une sorte de compromis. Il est aisé de se rendre compte du rôle politique que peuvent jouer, à l'étranger, l'octroi ou le retrait de l'autorisation administrative, signes de bienveillance ou de méfiance : car, quelles seront les associations auxquelles l'autorisation sera retirée ? celles qui auront un rôle politique, étant liées à la propagande du pays d'origine.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater (2) qu'un arrêté ministériel en date du 19 avril 1940 autorise la « Fédération Albanaise en France » à exercer son activité sur le territoire français. Quel est le but de cette association d'étrangers dont le siège social est à Saint-Ouen (Seine) ? C'est d'organiser tous les Albanais vivant en France autour de la Fédération ; de lutter pour l'émancipation nationale du peuple albanais du joug étranger et pour reconquérir l'indépendance nationale ; d'organiser la publicité : journaux, brochures, livres et proclamations. Nous sommes en présence d'un but politique d'une associa-

---

(1) Un Livre Bleu anglais d'août 1903 publie cette correspondance, rapportée dans le *Nouveau recueil général des Traités*, de DE MARTENS, 2e série, t. XXXII, pp. 200-242.

(2) *J. O.*, 5 juin 1940, p. 4292.

tion compatible avec les exigences de la politique française du moment, et qui ne heurte en aucune façon le Gouvernement français, parce que leurs domaines d'activité, tout en ayant des points communs, ne se croisent pas.

Les buts visés par les associations étrangères peuvent être aussi nombreux et variés que possible, compte tenu des interdictions précédemment mentionnées. Contentons-nous de signaler quelques exemples d'associations (1) : les associations religieuses autres que les congrégations. Ainsi, la « Société Polonaise Catholique Ste-Barbe », section de la Chana à Saint-Etienne, a pour but l'organisation de fêtes religieuses (2) — associations philanthropiques (3), sociétés de spiritisme (4). Depuis la loi du 13 août 1940, les associations secrètes sont interdites aux Français ; à priori l'interdiction s'applique aux associations étrangères — caisses privées de retraites, de secours ou de prévoyance au profit des employés ou ouvriers (5) — les sociétés d'agrément : cercles littéraires, artistiques ou autres — groupements ayant pour but les

---

(1) PLANIOL et RIPERT, *Traité pratique de droit civil,* tome XI, n° 1076. — WAHL, op. cit., p. 340. — HAYEM, *Domaines respectifs de l'association et de la société,* thèse Paris, 1907, p. 38.

(2) *J. O.,* 17 janvier 1940. Déclaration à la préfecture de la Loire du 8 janvier 1940.

(3) *J. O.,* 21 août 1940. Amicale Belge de Lyon, 28 mai 1940. But : entr'aide aux compatriotes.

(4) Cass. Req. 29 oct. 1894. D. P. 1896.I.145. — Grenoble, 9 juillet 1866. S. 1867.II.14.

(5) Cass. Req. 18 juin 1872. D. P. 1872.I.172.

sports et l'éducation physique (1) — les œuvres d'assistance ou de charité : telles les sections sanitaires de volontaires américains (2).

Nous voulons faire une place particulière aux œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique, régies par un décret-loi du 29 novembre 1939, applicable tant aux associations françaises qu'aux associations étrangères (3). En effet, sont soumises, d'après l'article 1er, aux nouvelles dispositions :

« 1° Toute association ou fondation française ou étrangère reconnue ou non d'utilité publique, et créée antérieurement à la guerre actuelle ou à l'occasion de celle-ci, qui a pour but principal ou accessoire de soulager les souffrances causées par la guerre, et qui fait appel, pour cet objet, à d'autres ressources que celles prévues à l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901, sous quelque forme que ce soit ;

« 2° Toute personne physique ou morale, de nationalité française ou étrangère, qui recueille de façon habituelle, sous quelque forme que ce soit, des fonds pour le même objet. »

---

(1) *J. O.*, 17 janvier 1940 : Union des Sokols Polonais, section de Montrambert, déclarée le 8 janvier 1940 à la préfecture de la Loire. But : éducation physique et sports.

(2) *J. O.*, 30 mars 1940. Sections sanitaires de volontaires américains, 1er novembre 1939.

Pour les crèches : Besançon, 23 janvier 1901. D. P. 1904-II.46. — S. 1906.II.96. — Trib. civ. Seine, 27 juillet 1906. S. 1908.II.55.

(3) *Lois nouvelles*, 1940, IIIe partie, p. 277. — Ce décret-loi abroge notamment la loi du 30 mai 1916 sur les œuvres de guerre.

Ces œuvres de guerre ont donc pour but principal ou accessoire de soulager les souffrances causées par la guerre. On comprend, et combien, la législation de faveur édictée pour ces œuvres qui réalisent une conséquence des plus justes de l'application du principe de l'équité, et de l'égalité des Français devant les charges publiques : il est indispensable que ceux qui souffrent puissent recevoir le secours des autres.

Les conditions de fond des associations étrangères ainsi étudiées, sont encore régies par la loi du 1er juillet 1901, à peu près telle qu'elle existait à l'origine. Avec les conditions de forme, nous entrons en grande partie dans un régime nouveau instauré par le décret-loi du 12 avril 1939. Ici, plus que partout ailleurs, l'ordre public français apparaît en lumière en justifiant pour toute association étrangère sans distinction la mise en vigueur d'un régime d'exception.

Section 2

Conditions de forme

§ 1. *Les statuts* — § 2. *L'autorisation administrative : sa portée, son but — La demande d'autorisation — L'autorisation* — § 3. *La publicité.*

Lisons l'article 2 de l'arrêté ministériel d'autorisation de « l'Amicale des Belges de Bretagne » dont le siège social est à Rennes, Salons Gaze, 17, quai Lamennais, arrêté en date du 21 août 1939 :

« Cette autorisation est accordée à la condition que l'Association se conformera aux règles établies par ses statuts, ainsi qu'aux lois françaises, notamment à la loi du 1er juillet 1901, aux dispositions desquelles elle est soumise en raison de sa nature. »

Pour ce qui est des conditions de forme, que nous indique cet article second ? Il nous montre que l'association autorisée devra se conformer à ses statuts (nous envisageons actuellement la nécessité de la rédaction des statuts et non les dispositions qu'ils contiennent) : première condition. En outre, elle devra se soumettre aux lois françaises, c'est-à-dire obtenir l'autorisation administrative, ce qu'a fait « l'Amicale des Belges de Bretagne », puis procéder aux mesures de publicité exigées, ce qu'il reste à faire à notre association dans le délai d'un mois. Examinons sucessivement ces trois points dans l'ordre indiqué, que confirme la logique : les statuts faisant la loi des parties, on ne conçoit pas que l'association puisse exister sans eux; pour obtenir l'existence légale, l'autorisation administrative sera alors sollicitée; existant juridiquement, l'association est susceptible d'avoir des droits et des obligations : il faut prévenir les tiers par le respect des règles de publicité.

§ 1er. *Les statuts*

Veut-on former une association étrangère ou déclarer une association française ? La nécessité surgit de rédiger des statuts. Remarquons, en passant, qu'en pratique rares sont les associations non déclarées qui ne procèdent pas à la confection de statuts.

Comment procéder ? Les fondateurs de l'association étrangère devront prendre garde, la tendance générale étant, soit d'adopter un statut-type élaboré pour toutes sortes d'associations sans discrimination de but, soit de rédiger des statuts correspondant à leur pensée propre, sans se rendre compte que le statut une fois établi fera la loi non seulement des parties originaires mais aussi de toutes celles qui y adhéreront ultérieurement ; il faut avoir en vue le but à réaliser et le préciser nettement.

Ajouterons-nous que les principes généraux une fois posés, les détails gagneront à ne pas être trop nombreux ? De nombreuses associations présentent des statuts extrêmement brefs, qu'on ne peut modifier qu'en suivant les prescriptions légales, et établissent un règlement intérieur qui fixe les détails d'organisation et que, selon le cas, le comité directeur, le conseil d'administration, ou telle assemblée générale pourront modifier.

La rédaction des statuts est en principe libre, dans la mesure, bien entendu, où ils respectent l'article 3 de la loi de 1901 relatif à l'objet et à la cause illicite, ainsi que les règles générales du droit. Cependant, la loi a-t-elle voulu dresser, à l'intention des fondateurs d'associations, un plan dont ils ne doivent pas s'écarter ? En faveur de la négative, on avancera que ni la loi ni le décret du 16 août 1901, portant règlement d'administration publique pour l'éxécution de la loi de 1901, n'ont parlé de la nécessité pour les statuts de se prononcer sur certains points. Nous adoptons la solution contraire. En effet l'article 11 du décret du 16 août 1901 énumère ce que doivent contenir les

statuts des associations qui sollicitent la reconnaissance d'utilité publique : en ce qui concerne les associations déclarées, le chapitre I^er^ du titre premier est muet. Mais le chapitre III^e^ du même titre qui traite des dispositions communes à ces deux catégories d'associations prévoit le cas où les statuts n'ont pas prévu les conditions de liquidation et de dévolution des biens s'il y a dissolution de l'association. Il semble que le texte vise par là les associations déclarées puisque la dissolution doit être prévue par les statuts (1). D'autre part, les fondateurs doivent, aux termes de l'article 5 de la loi de 1901, faire connaître à la préfecture le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements, et les noms, professions et domiciles de ceux qui, à un titre quelconque sont chargés de son administration ou de sa direction; de plus les changements dans la rédaction des statuts seront signalés dans les trois mois. Enfin l'article 3 du décret de 1901 parle des déclarations relatives aux changements dans l'administration ou la direction de l'association. Par rapprochement de quatre textes : l'article 5 de la loi de 1901, les articles 3, 11 et 14 du décret de 1901, nous pensons que sont nécessaires les mentions suivantes : titre et objet, siège social (ainsi que celui du ou des établissements), composition de l'association, administration et modification aux statuts, ressources ; toutes autres mentions sont facultatives, quant à nous.

La modification des statuts est chose très grave, sauf si elle se propose de préciser la pensée des fondateurs Autrement, c'est au fond un nouveau contrat

(1) Art. 11 du décret du 16 août 1901.

qui prend naissance. Les anciens statuts faisaient la loi des parties originaires et la loi des parties adhérant ultérieurement. Par la modification des statuts l'accord des parties originaires peut ne plus exister, si elles sont mises en minorité, par exemple, par l'organisme chargé statutairement de procéder aux modifications. Ce caractère de gravité, parfaitement compris par le législateur, conduira souvent les fondateurs d'associations à exiger notamment des conditions de majorité exceptionnelles des trois-quarts ou des deux tiers, conditions sans lesquelles aucune modification de statuts ne sera possible.

Les sociétaires peuvent vouloir préciser la pensée des fondateurs ou des modificateurs des statuts, sans recourir à une modification statutaire. Les tribunaux sont tout désignés pour interpréter les statuts, pour éclairer la loi des parties ou y suppléer en suivant les principes généraux du droit.

Les statuts sont rédigés. Il est temps de solliciter l'autorisation administrative.

§ 2. *L'autorisation administrative*

C'est la mesure essentielle prise par le décret-loi du 12 avril 1939, dont nous devons préciser la portée et le but, avant d'entrer dans le vif du sujet.

La portée du nouveau texte est très large. En effet, l'article 23 nouveau de la loi de 1901 dispose qu'une association étrangère ne peut avoir des établissements qu'en vertu d'une autorisation distincte pour chacun des établissements. Il serait aisé d'obtenir l'autorisa-

tion administrative pour une association étrangère de caractère apparemment inoffensif, dont tel établissement, exempt d'autorisation, userait pour se livrer à une propagande antifrançaise par exemple.

Il est une question qui se pose. Supposons que la fédération française d'une association « étrangère » obtienne l'autorisation administrative, après demande au préfet de police de la Seine, le siège de la fédération se trouvant vraisemblablement à Paris. La fédération possède des sections disséminées un peu partout sur le territoire français. L'autorisation obtenue dans le département de la Seine pour la fédération est-elle valable pour toutes les sections établies en province, la fédération étant regardée comme seul établissement de l'association « étrangère » ? Ou bien chaque section doit-elle obtenir l'autorisation administrative, si on la considère comme un établissement au second degré et non comme un sous-établissement ?

On peut soutenir que, du moment que seule la préfecture de police de la Seine a reçu notification de l'arrêté ministériel d'autorisation, elle est seule censée connaître la fédération. Ainsi les sections qui en dépendent exerceraient leur activité sans qu'aucun contrôle local puisse jouer : il semble nécessaire que chaque section obtienne l'autorisation.

D'un autre côté, si la fédération donne seule des instructions à ses sections, le contrôle qui s'exercera sur l'organisation centrale paraît suffisant. La sanction serait même plus sévère : puisque les sections ne constituent que le prolongement, les antennes de la personnalité fédérale, toute sanction prise contre la fédération rejaillit immédiatement sur toutes les sections.

Un exemple de ces difficultés nous est fourni par l'intermédiaire de la « Fédération pour la France de l'Association des Combattants Italiens », ayant son siège, 44, rue de Bellechasse, à Paris. Le siège de l'Association se trouve à Rome. Or, il existe à Rennes une section locale dont le siège est 7, rue du Pré-Perché, section rattachée à la Fédération. La section rennaise sollicite l'autorisation par l'intermédiaire du préfet d'Ille-et-Vilaine. Sur ces entrefaites, le consul d'Italie à Nantes fait savoir que la Fédération pour la France a été déclarée à la préfecture de police de la Seine, et qu'en conséquence il lui apparaît que la demande d'autorisation en Ille-et-Vilaine s'avère inutile. La décision n'est pas encore intervenue.

Quoi qu'il en soit, nous considérons que tout dépend des circonstances de fait. Si la section reçoit directement tout ou partie de ses instructions de l'association siégeant à l'étranger, une autorisation particulière s'impose, car il n'y a pas unité d'action sous l'égide de la fédération. Si, au contraire, c'est la fédération seule qui donne les directives, l'autorisation générale de la fédération suffira le plus souvent. Nous laissons au préfet le soin de décider, à raison des pouvoirs qu'il tient de l'article 27 nouveau de la loi de 1901.

La portée des nouvelles mesures atteint non seulement les associations qui seront créées postérieurement à la publication du décret-loi, ce qui est normal, mais encore il y a rétroactivité, en ce sens que les associations étrangères existant au moment de la promulgation du nouveau titre IV[e] doivent demander pour elles-mêmes, et pour tous leurs établissements, envisagés un à un, l'autorisation administrative, et l'obtenir.

L'article 22 nouveau nous faisait prévoir ces dispositions, lorsqu'il disait : aucune association étrangère ne peut se former (on vise les associations nouvelles), ni exercer son activité en France. On vise en second lieu les associations étrangères déjà existantes sur le territoire français et aussi toute nouvelle association « étrangère », donc ayant son siège à l'étranger, qui voudrait exercer son activité en France. On a pu dire que l'association d'étrangers a une nationalité française quant à son statut législatif et une nationalité étrangère quant à l'exigence de l'autorisation administrative; au contraire, l'association « étrangère » est étrangère aux deux points de vue.

Si la portée du décret-loi dans l'espace et dans le temps est grande, c'est que le législateur a voulu atteindre sûrement le but qu'il se proposait, tel que nous le présente le rapport au président de la République : donner les armes nécessaires à l'administration pour combattre l'action des groupements, dangereux pour l'ordre et la sécurité nationale. On envisage la réalisation de ce but d'une double façon : d'une part, en subordonnant la constitution des associations étrangères à l'autorisation préalable du ministre de l'Intérieur; d'autre part, en exerçant sur toutes ces associations un contrôle très rigoureux. On constatait depuis quelque temps que des associations formées par des étrangers, pour des fins soi-disant culturelles, artistiques, philanthropiques, sportives ou autres se livraient à une activité bien différente, préjudiciable à l'ordre public français. Devant les nuages accumulés dans la vie internationale, les menaces de guerre, il importait de combattre les éléments qui exerçaient une propagande antifrançaise.

Après avoir précisé la portée et le but de l'autorisation, procédons à l'examen plus poussé de la demande d'autorisation, puis de l'autorisation elle-même.

1° *La demande d'autorisation*

La demande d'autorisation est faite au ministre de l'Intérieur, mais par l'intermédiaire obligatoire du préfet du département où l'association — ou son établissement — possède son siège social. Le soin de cette démarche incombe à ceux qui sont chargés à un titre quelconque de l'administration ou de la direction de l'association.

Quelles sont les formes de la demande ? Elle est faite conformément au modèle déterminé par l'instruction du ministre de l'Intérieur du 16 juin 1939 (1) et sur papier timbré. On y joint deux exemplaires des statuts sur papier libre. Les instructions ministérielles prescrivent que si la demande n'est pas réglementaire, la préfecture doit la faire recommencer.

La demande doit mentionner le titre et l'objet de l'association ou de l'établissement, le lieu de leur fonctionnement, les noms, professions, domiciles et nationalités des membres étrangers et de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de l'administration ou de la direction de l'association ou de l'établissement.

L'instruction ministérielle du 17 août 1939 apporte quelques précisions en ce qui concerne le titre de l'as-

---

(1) V. les modèles nos 1 et 4, pp. 132 et 133.

MODÈLE N° 1.

ASSOCIATION PROJETÉE

Demande d'autorisation à produire sur timbre

Monsieur le Préfet,

Les soussignés .....
ont l'honneur de solliciter, en vertu des art. 22 et 28 du décret-loi du 12 avril 1939, l'autorisation de constituer à .....
une Association qui sera dite .....
Cette association aura pour objet .....

A. — *Dirigeants et Administrateurs*

Nom [état civil]	Fonction dans l'association	Nationalité	Profession	Adresse

B. — *Adhérents : Membres permanents*

	Indiquer si l'adhérent a une fonction particulière			

C. — *Adhérents : Membres provisoires* (1)

Deux exemplaires des projets de statuts de l'Association sont annexés à la présente communication.

(1) Membres résidant régulièrement en France mais n'étant pas pourvus d'une carte d'identité à validité normale.

MODÈLE N° 4.

ASSOCIATION
EXISTANT ANTÉRIEUREMENT AU DÉCRET-LOI DU 12 AVRIL 1939

Demande d'autorisation à produire sur timbre

Monsieur le Préfet,

Les soussignés, dirigeants de l'Association dite : .....

dont le siège est à .....

déclarée (1), ont l'honneur de solliciter l'autorisation prévue par les articles 22, 25 et 28 de la loi du 1er juillet 1901 (décret-loi du 12 avril 1939).

Cette Association a pour objet .....

A. — *Dirigeants administrateurs*

Nom [état civil]	Fonction dans l'association	Nationalité	Profession	Adresse

B. — *Adhérents : Membres permanents*

Indiquer si l'adhérent a une fonction régulière			

C. — *Adhérents : Membres provisoires* (2)

Deux exemplaires des projets de statuts de l'Association sont annexés à la présente communication.

(1) Biffer la mention, si l'association n'a pas été déclarée.

(2) Membres résidant régulièrement en France, mais n'étant pas pourvus d'une carte d'identité à validité normale.

sociation. Lorsque le titre figure en langue étrangère dans les statuts, le préfet doit en exiger la traduction, qui sera mentionnée au « Journal Officiel » en même temps que le titre original. D'autre part, lorsque dans le titre existent des qualificatifs susceptibles de conférer au groupement un caractère français, il y aura lieu d'examiner s'il est opportun d'inviter ses dirigeants à faire disparaître ces mentions. Enfin, si, dans l'intérêt du public, il paraît nécessaire au préfet de faire préciser que l'association est soumise aux formalités du décret-loi du 12 avril 1939, le ministre devra être avisé ; dans ce cas, tous les documents émanant de l'association devront porter l'indication : « Association étrangère autorisée par le ministre de l'Intérieur. »

A ces conditions de recevabilité de la demande, il faut ajouter, pour les sociétaires étrangers résidant en France, l'obligation d'être titulaires de la carte d'identité à durée normale, sous réserve des dispositions du décret du 1er juin 1939 relatives aux membres à titre provisoire.

Le contenu de la demande d'autorisation ne diffère en somme que très peu du contenu de la déclaration d'association. Les seules différences tiennent au caractère *étranger* de l'association : nationalité des dirigeants et des membres étrangers.

A quel moment la demande doit-elle être faite ? Il y a lieu de distinguer suivant qu'il s'agit d'associations étrangères déjà constituées ou établies, ou bien des associations étrangères à naître ou qui s'établiront plus tard en France. Les associations existant au moment de la promulgation du décret-loi du 12 avril

1939 avaient un délai d'un mois pour solliciter, pour chaque établissement et pour elles-mêmes, l'autorisation administrative. Quel était le point de départ du délai ? Dans le silence des textes, le délai aurait dû courir à compter du 12 avril 1939. Mais au nombre des mesures destinées à assurer l'application du décret-loi et arrêtées par le décret du 1er juin, il est stipulé que le délai court à compter du 3 juin, jour de la promulgation du décret. Le délai, s'agissant des associations étrangères déjà existantes, expirait donc à la date du 3 juillet 1939. Toutefois, l'instruction ministérielle du 17 août 1939 autorise les préfets à proroger le délai pendant le temps qu'ils estimeront suffisant, formule extrêmement large, pour permettre aux associations existantes de présenter régulièrement leur requête.

Quant aux associations étrangères créées depuis le 12 avril 1939, l'obtention de l'autorisation, et non pas seulement la demande (qui peut être écartée), est préalable à l'exercice de toute activité. Donc, tandis que pour la première catégorie d'associations les activités auront pu continuer jusqu'à la notification du refus d'autorisation ministérielle, pour les nouvelles associations on ne leur reconnaît aucune existence légale, aucune possibilité d'activités, avant la notification de l'autorisation. Ainsi se creuse le fossé qui sépare les associations déclarées des associations autorisées ; les premières ont l'existence légale dès leur constitution, dès entente entre fondateurs ; les autres doivent obtenir l'autorisation.

Quelles sont donc les modalités de cette autorisation ?

2° *L'autorisation*

Nous savons (1) qu'une autorisation est exigée pour chacun des établissements d'une association étrangère.

L'autorisation présente des caractères particuliers : elle est accordée pour une durée limitée, soumise à un renouvellement périodique, ou accordée sans limitation de durée (nous semble-t-il, bien que le texte ne le dise pas). « L'association, dont le siège est à Rennes, salons Gaze, 17, quai Lamennais, dite « Amicale des Belges de Bretagne », est autorisée » déclare l'arrêté ministériel d'autorisation dans son article premier. Cette autorisation paraît donnée sans limitation dans le temps. Mais, n'est-ce pas plutôt une habileté de l'administration, destinée à lui permettre de retirer à tout moment l'autorisation ? C'est une question que nous laisserons, et pour cause, sans solution.

L'administration peut aller plus loin et subordonner l'autorisation à l'observation de certaines conditions. En réalité, le texte paraît légèrement obscur : c'est le maintien de l'autorisation, et non l'autorisation, qui est subordonné au respect des conditions imposées, comme il est clair dans l'exemple emprunté à l'article second de l'arrêté ministériel ci-dessus mentionné :

« Cette autorisation est accordée à la condition que l'Association se conformera aux règles établies par

---

(1) V. *supra* p. 127.

ses statuts, ainsi qu'aux lois françaises, notamment à la loi du 1er juillet 1901, aux dispositions desquelles elle est soumise en raison de sa nature. »

Respect des statuts, respect des lois françaises, telles sont les conditions imposées. Etait-il nécessaire de le mentionner ? Toute association n'est-elle pas obligée de se conformer à ses statuts, qui font la loi des parties, et aux lois françaises régissant les associations étrangères ? De sorte que, en l'espèce, l'arrêté ministériel paraît avoir voulu trop respecter le texte, en posant des conditions qui s'imposaient de plein droit.

Néanmoins, une instruction ministérielle du 17 août 1939 dispose que les préfets peuvent proposer l'insertion, dans l'arrêté d'autorisation, de la clause suivant laquelle l'association devrait faire connaître périodiquement, tous les trois mois par exemple, les adhésions et les démissions qui se seraient produites pendant le délai indiqué.

Le summum du pouvoir administratif réside dans la possibilité de retirer l'autorisation, à tout moment. Dans le cas d'une association autorisée sans limitation de durée, il est permis à l'administration de retirer à toute époque l'autorisation accordée. Il y a plus : on aurait pu penser que l'octroi de l'autorisation pour une période de six mois ou pour un an, par exemple, constituerait une sorte de garantie, par laquelle l'administration se refuserait le droit d'intervenir pendant ce temps. Or, le paragraphe 3 de l'article 24 de la loi de 1901, portant que l'autorisation peut être retirée à tout moment par décret, semble avoir une portée gé-

nérale et s'appliquer à toute association, quelle qu'ait été la modalité de l'autorisation qui la concerne.

Toutefois, contrairement à la règle que c'est l'autorité qui a accompli un acte qui peut l'annuler, alors que l'autorisation est accordée par arrêté, elle est retirée par décret. En soi, situation anormale, qui s'explique comme mesure de garantie. Au lieu du ministre de l'Intérieur seul, c'est le conseil des ministres qui décidera du retrait de l'autorisation. Cette garantie est assez formelle, assez théorique : les ministres, préoccupés par une multitude de questions d'intérêt national, auront tendance, sauf si l'association revêt une importance exceptionnelle en raison de ses attaches extérieures, à s'en remettre purement et simplement à l'avis de leur collègue de l'Intérieur.

L'autorisation est sujette à retrait, alors que la déclaration, acte qui échappe au contrôle de l'administration si les exigences légales sont respectées, n'est pas susceptible de retrait. Le seul pouvoir de l'administration sera de provoquer la dissolution judiciaire par l'intermédiaire du procureur de la République.

L'autorisation a pour effet normal de donner l'existence légale à l'association. C'était le seul effet lorsqu'on était en présence d'une association étrangère qui avait été déclarée avant le 12 avril 1939. Les associations non déclarées qui seront autorisées devront effectuer les formalités édictées à l'article 5 de la loi de 1901, formalités de la déclaration, en vue d'acquérir la capacité juridique : l'arrêté d'autorisation le leur indiquera. Toutefois, elles n'auront pas à fournir les indications transmises lors de la demande d'autorisation ; elles remettront seulement des exem-

plaires sur timbre de leurs statuts et rendront publique leur déclaration qui datera du jour de la notification de l'autorisation.

L'autorisation accordée, il faut se soumettre aux mesures légales de publicité.

§ 3. *La publicité*

Pour ce qui est des modalités de la publicité des autorisations, les textes sont muets. Si l'on va au fond des choses, on s'aperçoit que l'autorisation a pour effet de confirmer l'existence légale des associations déjà déclarées, existence un moment suspendue : leur personnalité juridique est acquise une fois pour toutes. Sommes-nous en présence d'associations non déclarées ? l'autorisation leur donne l'existence légale ; la capacité juridique, qu'elles ne possèdent pas encore, viendra ensuite ; et la publicité visera la seule déclaration, conformément aux règles normales relatives aux associations déclarées. Dans ce dernier cas, qui sera aussi celui de toutes les nouvelles associations étrangères, aucune difficulté ne peut naître.

Mais, on ne voit pas bien comment est organisée la publicité des associations déclarées, puis autorisées, dont la déclaration remonte à une date antérieure au 12 avril 1939. Quel est le but de la publicité ? Protéger les droits des tiers. Ces droits sont-ils en jeu ? Assurément oui, puisque, si l'autorisation est accordée (comment les tiers le sauraient-ils autrement que par la publicité ?), les tiers peuvent être amenés à avoir des rapports avec l'association autorisée. Les droits

des tiers surgissent plus impérieux lorsque l'autorisation a été refusée ou n'a pas été sollicitée ; voilà une association qui, n'ayant aucune existence légale, va par exemple passer des contrats sans valeur avec des tiers de bonne foi susceptibles d'être lésés. Il faut donc organiser une publicité.

Il existe deux formes de publicité concernant les associations étrangères : la publicité locale et la publicité au « Journal Officiel ».

Toute la publicité locale est centralisée à la préfecture : en effet, la préfecture est seule habile à recevoir les demandes d'autorisations ; d'autre part, pour la publicité des déclarations, la note parue au « Journal Officiel du 23 juin 1939 déclare que ces associations « ...se borneront à remettre au préfet... ». La sous-préfecture est donc tenue à l'écart par la nouvelle législation, ce qui est en harmonie avec l'ensemble des dispositions qui tendent à faire du préfet le représentant du ministre de l'Intérieur, grand policier des associations étrangères. Notons que, pour la Seine, la publicité se fera à la préfecture de police, et non à la préfecture de la Seine. Il en est d'ailleurs de même pour la publicité des déclarations.

Comment se réalise la publicité locale ? Lorsque l'arrêté d'autorisation aura été notifié au représentant de l'association étrangère qui avait demandé l'autorisation, on devra procéder aux mêmes formalités que s'il s'agissait d'une association qu'on voudrait déclarer. Nous renvoyons donc purement et simplement au droit commun formulé dans la loi de 1901, titre I^{er}, et le décret du 16 août, titre I^{er}, chapitre I^{er}.

Cependant, il y a quelques différences à signaler. La publicité des associations étrangères est centralisée à la préfecture du département et non plus à la sous-préfecture, dans les arrondissements qui possédaient une sous-préfecture : la déclaration sera faite à la préfecture.

Dans le souci de simplifier les choses, la note parue au « Journal Officiel » du 23 juin 1939 exige seulement la remise d'exemplaires, sur timbre, des statuts, sans obliger à fournir une nouvelle fois les indications identiques communiquées lors de la demande d'autorisation.

Un *registre spécial* prévu à l'article 5 de la loi organique doit être présenté en même temps par le déclarant, pour être coté par le préfet ou son délégué, et non plus par le sous-préfet. Sur ce registre seront consignés les modifications et changements survenus dans la direction de l'administration, ainsi que les modifications statutaires. C'est seulement la déclaration de ces changements (elle doit être faite dans les trois mois) qui les rend opposables aux tiers.

Récépissé et registre visé et paraphé seront renvoyés par l'administration.

Enfin un *registre d'ordre*, énumérant les associations du département qui ont été autorisées et celles dont la dissolution a été prononcée, est tenu dans chaque préfecture (1).

La publicité au « Journal Officiel » doit être faite dans le délai d'un mois à dater de la notification de

---

(1) Instruction ministérielle du 16 juin 1939.

l'arrêté ministériel d'autorisation ; ce, en vertu de l'article 5 du décret du 1er juin 1939, aux termes duquel les dispositions de la loi de 1901 et du décret du 16 août 1901 sont applicables aux associations étrangères, lorsqu'elles ne sont pas contraires au titre IVe de la loi.

Cette publicité par extrait au « Journal Officiel » doit donc être faite dans le délai d'un mois. L'agence Havas (ou ses succursales) (1) est l'intermédiaire obligatoire ; lorsque l'insertion aura été faite, l'agence enverra au déclarant un exemplaire du « Journal Officiel » qui mentionne l'autorisation administrative, et qui prendra place aux archives de l'association. Pour diminuer les frais (le tarif de l'insertion étant actuellement de 8 francs la ligne depuis le décret du 2 décembre 1937, article 1er), il est permis d'être très succinct ; même les abréviations sont permises. On doit nécessairement indiquer le titre, l'objet de l'association et le lieu du siège social.

Depuis le 12 avril 1939, une sous-rubrique a été créée au « Journal Officiel » dans la rubrique des Déclarations d'Associations qui se trouve en fin de numéro dans l'édition « Lois et Décrets ». Cette rubrique peut comporter deux sous-rubriques : la première intitulée « Associations françaises » ; la seconde, « Associations étrangères » (décret du 16 août 1901, décret-loi du 12 avril 1939).

Qu'arriverait-il si la publicité n'était pas faite dans le délai prescrit ? Aucune sanction n'étant prévue par

---

(1) La société Havas a été réorganisée par la loi du 27 septembre 1940, parue au J. O. du 3 nov. 1940, p. 5540.

les textes, comme la publicité a pour but l'intérêt des tiers, il faut décider que l'existence de l'association sera inopposable aux tiers tant que le « Journal Officiel » n'aura pas publié l'autorisation.

Une question, pourtant, se pose. Entre le moment où l'association étrangère existante a demandé son autorisation et celui où elle la reçoit, quid de l'association ? Elle n'est pas nulle, ni dissoute. Elle est, en quelque sorte, en liberté provisoire, en attendant qu'il soit statué sur son sort.

Dans le domaine des sociétés, il existe une survie de la société en liquidation, bien qu'elle soit dissoute : or, l'association étrangère, entre le moment de la demande d'autorisation et celui de sa réception, n'est pas dissoute. Aussi, tandis que la société dissoute en liquidation ne peut faire que les actes d'administration relatifs à des opérations anciennes et qu'on lui interdit toutes nouvelles opérations, déciderons-nous que tous les actes d'administration normale seront permis à l'association, pendant la période que nous envisageons, pour que l'état de choses existant à la date du 3 juillet, dernier délai, soit maintenu jusqu'à la signification de la décision administrative.

Il nous semble enfin que le Recueil des actes administratifs de la Préfecture doit rapporter mot pour mot l'extrait reproduit au « Journal Officiel ».

Lorsque l'autorisation ou la déclaration, suivant les hypothèses, a été publiée, l'association étrangère est devenue une association *autorisée* dont le régime est voisin du régime des associations déclarées. Comme, dans le silence du texte spécial aux associations étrangères, il faut se reporter au texte de 1901,

nous décidons que les formalités à accomplir dans le courant de la vie juridique de l'association étrangère sont les mêmes, en principe, que celles qui concernent l'association déclarée. On devra donc faire connaître, dans les trois mois, les changements survenus dans l'administration ou la direction de l'association étrangère relatifs :

1° Aux personnes chargées d'administrer et de diriger l'association. Indubitablement, il y a lieu de rapprocher l'article 3 du décret du 16 août et l'article 5 de la loi de 1901, lequel exige, pour la déclaration préalable, l'indication des administrateurs ou directeurs. Or, la législation relative aux associations étrangères leur fait une obligation d'indiquer les noms, professions, domiciles et nationalités des membres étrangers. De plus, les instructions ministérielles prescrivent les mêmes indications concernant les membres à titre temporaire. Il en résulte que nous estimons nécessaire la déclaration de tous changements survenus dans le personnel dirigeant, aussi bien que dans la catégorie des membres étrangers de l'association.

Une importance pratique considérable s'attache à cette déclaration : tout membre étranger, qui ne fait pas partie de l'association à titre temporaire, doit être titulaire d'une carte d'identité à validité normale : l'administration pourra vérifier l'exécution de cette condition. En outre, la présence dans telle association de membres étrangers, connus de l'administration en raison de leur activité plus ou moins antifrançaise, permettra d'attirer l'attention sur une association dont le but social paraissait tout à fait anodin.

2° Aux nouveaux établissements fondés. Cela est conforme aux dispositions du décret-loi de 1939, si on ajoute que ces établissements devront d'abord obtenir l'autorisation. Il semble qu'une fédération dont un ou plusieurs établissements viennent d'obtenir l'autorisation et de remplir la formalité de la déclaration, doive le notifier à la préfecture du lieu de son siège social.

3° Au changement d'adresse dans la localité où est situé le siège social. Supposons, ce qui est un changement plus important, que le siège social soit transporté hors du département où la déclaration a été faite. Exige-t-on une nouvelle déclaration dans le lieu du nouveau domicile ? Dans l'esprit du texte, et a contrario, cette nouvelle déclaration sera nécessaire.

En outre, l'association devra-t-elle notifier à la préfecture du lieu du premier siège social le changement, ou bien se contentera-t-on de dire que la nouvelle préfecture n'aura qu'à avertir l'ancienne ?

Quant à nous, du moment que le décret de 1901 oblige à déclarer les changements survenus dans l'administration ou la direction, l'association devra déclarer son changement de siège social; tant à la préfecture dont elle ressortira désormais qu'à la préfecture dont elle ressortissait auparavant.

4° Aux acquisitions et aux aliénations des immeubles que peuvent posséder les associations déclarées, savoir : le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres, ainsi que les immeubles strictement nécessaires à la réalisation du but social.

Les prix d'acquisition ou d'aliénation seront indiqués dans la déclaration. Au cas d'acquisition, il faut joindre un état descriptif de l'immeuble.

L'administration accuse réception de toute déclaration de changements, au moyen d'un récépissé sur timbre daté et signé par le préfet ou par son délégué. La délivrance du récépissé contenant l'énumération des pièces annexées semble être une obligation pour le préfet (1), à supposer bien entendu que les prescriptions légales aient été observées. Au cas de refus de récépissé, un exploit d'huissier le constatant remplacerait le récépissé.

Tous changements dans l'administration ou la direction, ainsi que les modifications statutaires sont inscrits sur le registre spécial tenu au siège social, avec mention des dates des récépissés. Ce registre doit être présenté au siège social aux autorités administratives ou judiciaires qui le demandent.

Dernière mesure de publicité assez ignorée du public, qui pourrait avoir une grande importance pratique : toute personne peut prendre communication, à la préfecture, au bureau chargé de la question, des statuts, des déclarations, donc des autorisations, ainsi que des pièces faisant connaître les modifications de statuts et les changements intervenus dans l'administration et la direction des associations étrangères. Une expédition ou un extrait peut même être délivré aux frais de la personne qui le demande. Mais seule la liste des membres appartenant aux comités direc-

---

(1) Cons. d'Et., 24 oct. 1930. S 1931.III.1, note Bonnard.

teurs des associations étrangères est communiquée · il n'en est pas de même de la liste des adhérents permanents ou provisoires, qui est cependant connue de l'administration (1).

L'association étrangère est maintenant née à la vie juridique : nous supposerons qu'elle a satisfait à toutes les conditions de forme et de fond auxquelles la loi française avait subordonné sa naissance. Elle a le droit de vivre : comment va-t-elle fonctionner ? que lui permet-on de faire ?

---

(1) V. Instruction ministérielle du 17 août 1939.

DEUXIÈME PARTIE

Vie juridique de l'association étrangère

Le fou, l'enfant, n'ont pas de volonté véritablement. Pour vivre d'une vie normale, il faut pouvoir manifester sa volonté. Les personnes morales manifestent leur volonté grâce à une organisation adaptée à leur personnalité. Nous devrons nous demander dans un premier chapitre comment elles fonctionnent. Seules les associations d'étrangers (1), régies par la loi française retiendront alors notre attention, car la loi nationale est libre de se décider comme elle l'entend. Mais l'association est, à notre avis, un contrat de droit public. Du caractère de droit public découle la conséquence que le législateur français intervient dans une certaine mesure, en deçà de laquelle l'autonomie de la volonté attachée au caractère contractuel se développera librement.

Du caractère de droit public découle une autre conséquence : les manifestations de volonté des associations d'étrangers ne peuvent dépasser les limites posées par la loi française : leur capacité est restreinte. Bien plus le caractère de droit public fait-il ou non considérer les restrictions apportées à la capacité des associations d'étrangers comme touchant à l'ordre public français et par là comme applicables aux associations « étrangères » ? Pour nous, les associations « étrangères » doivent se voir reconnaître en France la personnalité

---

(1) C'est ici le lieu de rappeler la terminologie que nous adoptons : l'association *d'étrangers* est celle qui est régie par la loi française ; l'association « *étrangère* » est celle qui est régie par la loi étrangère. L'association *étrangère* s'entendra dans un sens général englobant à la fois l'association d'étrangers et l'association « étrangère ».

morale qu'elles possédaient à l'étranger. C'est du moins la tendance dominante en doctrine et en jurisprudence (1), à condition de se soumettre aux exigences de la loi française et aux considérations d'ordre public français.

Quelle capacité accorder à ces associations « étrangères » ? Posons d'abord le principe qu'elles ne peuvent avoir en France une capacité plus grande que celle

---

(1) Cass. Civ. 7 fév. 1912. S. 1914.I.305, note HUGUENEY ; D. P. 1912.I.433. Cet arrêt, en se prononçant pour la nullité du legs universel fait par un Français au profit du président d'une association pacifiste fondée en Angleterre et régie par la loi anglaise, pour la raison que l'association gratifiée n'avait pas été « incorporée » en Angleterre, au moment du décès du disposant, reconnaît implicitement que l' « incorporation » en Angleterre aurait été suffisante pour qu'on pût reconnaître la personnalité morale en France.

L' « incorporation » est une institution anglaise correspondant à peu près à la reconnaissance d'utilité publique du droit français.

V. BARTIN, *Principes de Droit international privé*, t. III, paragraphe 398, p. 139; son opinion diffère de la nôtre, en ce qu'il considère qu'il y a toujours dans la notion de personnalité civile quelque chose d'artificiel, la fiction elle-même. — LEREBOURS-PIGEONNIÈRE, *op. cit.*, n° 169. — MICHOUD, *op. cit.*, t. II, n° 322. — LAINÉ, *Les personnes morales en droit international privé*, dans *Journal de droit international privé* 1893, pp. 273 et suiv. : « Quelle serait la raison de mettre hors du droit commun les étrangers se présentant sous la forme d'associations douées de la personnalité civile? ...Comment! Alors que la puissance publique étrangère se fait accueillir hors de son territoire non seulement dans les dispositions de ses lois civiles sur nombre de points, tels que la condition des personnes, la forme et la substance des actes juridiques, les successions mobilières, mais encore dans l'autorité de ses officiers donnant aux actes l'authenticité ou rendant des jugements, on devrait la repousser à l'égard

reconnue aux associations soumises à la loi française ; donc toutes les restrictions applicables à ces dernières, leur sont également applicables. Mais nous possédons un texte en la matière : l'article 11 du Code civil : « L'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra ». On a dit de cet article qu'il était aussi célèbre qu'inutile. Reconnaissons-lui le mérite de l'obscurité. Les auteurs ont essayé de faire la lumière : Aubry et Rau ont voulu réserver aux Français le bénéfice des dispositions originales de notre Code civil, sauf stipulations dérogatoires de traités internationaux. Demangeat et Valette, par contre, définissent les droits civils de l'article 11, ceux qui sont refusés par un texte aux étrangers : c'est à cette opinion que la jurisprudence s'est ralliée, après une lente évolution, tout en s'inspirant, mais rarement, des conceptions d'Aubry et Rau (1). Puisque nous sommes partisans

---

des associations d'hommes qu'elle a investies de la personnalité civile ! C'est singulièrement illogique et arbitraire » (p. 281).

V. notamment les conclusions de cette étude pp. 308 et 309.

— Pillet, *Traité pratique de droit international privé*, t. 1er, n° 253. L'auteur explique son point de vue, qui est aussi le nôtre, par le principe du respect dû aux droits acquis, à une situation juridique régulièrement acquise en pays étranger.

— Planiol et Ripert, *op. cit.*, t. XI, n° 1085. — Houpin et Bosvieux, *op. cit.*, t. I, n° 11. — Valéry, *op. cit.*, n° 345.

— *Contra* : Didier Rousse, *De la capacité juridique des associations*, thèse, Paris 1897, n° 282.

(1) Citons, par exemple, Trib. Civ. Seine, 28 juin 1926, D. H. 1926, p. 507 : l'étranger jouit en France sans conditions

de la réalité des personnes morales, nous décidons l'application de l'article 11 du Code civil (1) aux associations « étrangères ». En effet, les personnes morales étrangères sont dans la même situation que les individus étrangers, dès qu'il ne s'agit plus du droit de famille.

Ainsi, après l'étude du fonctionnement des associations d'étrangers, dans un premier chapitre, résoudrons-nous, dans notre second chapitre, la question de savoir quelle est la capacité, nous dirons la condition des associations étrangères en France, en réservant toujours l'application des dispositions contenues dans des traités internationaux.

---

des facultés ou avantages du droit des gens ; il ne peut, au contraire, s'agissant des facultés ou avantages du droit civil y prétendre qu'au cas de réciprocité diplomatique et législative — v. Huc, *Commentaire du code civil*, t. 1er, nos 272 et s., notamment n° 276. — Beudant, *Cours de droit civil français*, 2e éd., t. II, n° 244 et s. — Pillet, *op. cit.*, nos 155 et s.

(1) Sur l'assimilation des personnes morales étrangères aux particuliers étrangers, v. entre autres, Despagnet, *Précis de droit international privé*, n° 48. — Dès que la personne morale étrangère a, en France, l'existence légale, elle a au sens de l'article II, la jouissance des droits civils, notamment elle peut devenir titulaire de droits patrimoniaux. v. Bartin, *op. cit.*, § 393 et s. — v. Lainé, *op. cit.*, p. 309.

CHAPITRE PREMIER

FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION D'ÉTRANGERS

Quelles sont les conditions du fonctionnement d'une association ? La nécessité des statuts, au cas d'association d'étrangers, ainsi que la présence de membres de l'association. C'est conformément aux statuts, et dans l'intérêt général des sociétaires, que s'opérera la gestion et l'administration de l'association par l'intermédiaire des organes de fonctionnement. Aussi consacrerons-nous quelques lignes à l'étude des statuts, de la composition, des organes, de la gestion et de l'administration de l'association d'étrangers (1).

SECTION I

LES STATUTS

Nous ne revenons pas sur la nécessité et sur la rédaction des statuts, questions que nous avons déjà examinées (2). Il suffit de répéter que les statuts sont la loi

(1) HOUPIN et BOSVIEUX, *op. cit.*, t. I, n° 27.
(2) v. *supra*, pp. 124 et s.

des parties, et qu'ils prévoient notamment la composition, l'administration et les ressources de l'association.

Dans le silence des statuts, les tribunaux ont le droit de suppléer à leur carence, comme ils ont le droit de les interpréter au cas d'obscurité dans leur rédaction, en se laissant guider par les principes généraux du droit des contrats (1).

Section 2

Composition de l'association

L'entrée dans l'association, la sortie de l'association : décès, démission, exclusion.

La composition d'une association est rarement immuable. Elle varie fréquemment, au cas d'entrée ou de sortie de membres de l'association.

Comment entrer dans une association? Généralement les statuts prévoient les conditions d'admission et toute personne qui adhérera aux statuts entrera dans l'association (2). L'adhésion peut se manifester par tous moyens; elle peut être expresse ou tacite; elle

---

(1) Art. 1er de la loi de 1901.

(2) Il appartient aux sociétaires de déterminer dans les statuts les conditions d'admission dans leur association ; Cass. civ., 14 mars 1927, D. P. 1928-I-9, note R. Beudant. Cet arrêt se prononce sur le droit pour une association de médecins d'Alsace d'écarter une adhésion à raison de l'attitude, jugée hostile à la France, de celui qui demandait à faire partie de l'association.

peut même résulter implicitement de l'acceptation de fonctions dans l'association (1) ou simplement de la participation à une réunion. Il semble, en outre, que la promesse non remplie d'entrer dans telle association ouvrirait un droit à l'allocation de dommages-intérêts (2)

L'association est souvent, normalement même, formée *intuitu personae*. Aussi les fondateurs tiennent-ils à garder à l'association son caractère initial, son orientation première. Les statuts mettront alors comme condition d'admission dans l'association, en plus de l'adhésion aux statuts, la présentation par un ou plusieurs sociétaires, ou l'agrément par le comité directeur ou telle proportion des sociétaires.

Avant le 12 avril 1939, dans le silence de la loi, il fallait décider que les étrangers pouvaient faire partie d'une association française et constituer des associations exclusivement entre eux. Depuis le décret-loi du 12 avril 1939, toute association qui, ayant son siège en France, compte un quart ou plus de membres étrangers, est réputée association d'étrangers. Le décret d'application du 1er juin 1939 a créé, à côté des membres étrangers à titre permanent, lesquels sont titulaires de la carte d'identité à validité normale, une catégorie nouvelle : les membres étrangers à titre temporaire. On pouvait se poser la question de savoir si la présence de membres étrangers à titre temporaire pouvait influer sur le caractère étranger de l'association, c'est-à-dire si leur nombre devait être pris en considération pour

---

(1) Besançon, 23 janvier 1901, S. 1906-II-196.

(2) En ce sens, v. Houpin et Bosvieux, *op. cit.*, n° 29.

le calcul du quart des membres étrangers. On aurait plutôt penché vers la solution favorable aux associations d'étrangers, eu égard à l'amélioration qu'apportait le décret d'application dans le sens libéral. Une note parue au « Journal Officiel » du 23 juin 1939 dissipe toute équivoque : il sera tenu compte des membres à titre temporaire pour déterminer le caractère étranger de l'association.

On conçoit la fraude possible pour telle association réputée française qui voit s'approcher le chiffre fatidique du quart de sociétaires étrangers ; il est facile d'imaginer bien des manœuvres dont le but serait de cacher à l'administration française l'existence d'un surplus de membres étrangers. C'est au préfet muni des pouvoirs que lui octroie l'article 27 nouveau de la loi de 1901, qu'il appartient d'agir.

L'entrée dans l'association place les sociétaires en face de droits et d'obligations que les statuts ont toute liberté pour établir (1).

Si les portes d'entrée dans une association sont parfois étroites, les portes de sortie le sont aussi parfois. Comment sortir d'une association ? Par le décès, la démission ou l'exclusion.

Le décès fait assurément sortir le sociétaire décédé de l'association. Nous n'entendons pas seulement dire par là que le de cujus ne fait plus partie de l'association, ce qui n'est que trop évident. Nous voulons ajouter que l'association étant formée *intuitu personae*, le sociétaire a un droit personnel en tant que membre,

---

(1) Trib. Civ. Seine-Inférieure, 4 avril 1927, D. P. 1927.II. 164, note R. BEUDANT.

et ce droit est intransmissible par succession aux héritiers ou aux ayants droit (1), de même qu'il est incessible par contrat. Pourtant faut-il appliquer les dispositions de l'article 4 de la loi de 1901 selon lesquelles tout membre d'une association dont la durée n'est pas déterminée *peut* s'en retirer, en tout temps, après paiement des cotisations échues et de l'année courante, et imposer aux héritiers le paiement de ces cotisations ? Quant aux cotisations échues, aucun doute n'est possible : l'association possède une créance exigible, les héritiers ou ayants cause doivent les acquitter. Quant à la cotisation de l'année courante, les commentateurs des « Lois nouvelles », MM. Trouillot et Chapsal, obligent les héritiers du sociétaire décédé à l'acquitter, parce que l'exercice financier se règle par douze mois, ou par un an. Nous admettons aussi cette solution — bien que l'article 4 paraisse écrit pour le seul cas de démission — pour la même raison, qui se traduit pratiquement par l'obligation de payer la cotisation au début de l'année courante, parfois à la fin de l'année précédente pour l'année suivante; le sociétaire décédé aurait donc dû payer et la dette est exigible : les héritiers ou ayants cause doivent acquitter le montant de la cotisation de l'année courante.

Au cas de démission volontaire, l'article 4 trouve sa pleine application : le sociétaire doit payer les cotisations échues et celle de l'année courante, s'il ne l'a déjà fait, avant de quitter l'association qui n'est pas formée pour un temps déterminé. Les statuts peuvent compléter cette mesure qui a le caractère d'ordre

---

(1) V. Ozanam, *Comment former une association*, p. 35.

public; toute disposition contraire serait nulle de nullité absolue. Cette démission peut alors s'effectuer en tout temps.

L'association est-elle fondée pour une durée donnée ? A contrario, il faut décider l'impossibilité pour un membre de quitter l'association, sauf stipulation contraire des statuts. Si toutefois la situation devenait intenable pour lui, alors que les statuts n'autoriseraient pas la démission avant la fin de l'association, il lui resterait la suprême ressource de s'adresser à la justice en vue de la dissolution de l'association, pour motifs graves, conformément aux principes du droit commun.

Le sociétaire démissionnaire sort-il de l'association, franc et quitte de toute dette sociale ? La réponse affirmative s'impose, à moins d'engagement personnel de sa part ou de stipulation de solidarité prévue aux statuts. A l'inverse, le démissionnaire perd tout droit à ses reprises dans le patrimoine social (1). En effet ce patrimoine social a été constitué par les apports ou cotisations des divers sociétaires. On voit mal comment assimiler les dispositions de l'article 4 de la loi de 1901 à la possibilité de reprendre une part de l'actif social : pourquoi donner d'un côté, si l'on rend de l'autre ? D'ailleurs pareille solution est parfaitement justifiable : un individu s'était engagé dans les liens sociaux; au cas de démission, il y a une sorte de clause pénale susceptible de le faire réfléchir avant de prendre sa décision.

Si le décès du sociétaire s'impose de façon absolue en tant que mode de sortie de l'association, si la démis-

---

(1) V. Houpin et Bosvieux, *op. cit., loc. cit.*

sion s'impose de façon relative en vertu de l'article 4 de la loi de 1901, l'exclusion ne peut jouer en principe que si les statuts la prévoient et en déterminent les conditions d'application (1), ce qui d'ailleurs se produit souvent. L'association, nous l'avons dit, se conclut *intuitu personae* : si, à un moment donné, tel membre ne remplit plus les conditions exigées, ne tient pas ses engagements, il est normal qu'on essaye de se séparer de lui.

Les cas d'exclusion peuvent varier à l'infini : on vise particulièrement la non-exécution des clauses statutaires, ou les condamnations pénales; la considération du but social entrera en jeu pour l'établissement de la liste des cas d'exclusion.

Qui prononcera l'exclusion ? Le conseil d'administration ou comité directeur..., c'est-à-dire l'organe de gestion, ou bien l'assemblée générale, auquel cas l'ordre du jour de l'assemblée appelée à statuer doit être suffisamment explicite (2).

Le sociétaire exclu peut-il se pourvoir devant les tribunaux judiciaires ? Oui, que les statuts s'y opposent ou non (3). Si la décision d'exclusion est entachée d'irrégularité, les tribunaux devront la déclarer non

---

(1) Trib. civ. Seine-Inférieure, précité : l'exclusion d'un membre peut être prononcée dans les cas et suivant les formes prévus par les statuts.

(2) Trib. corr. Seine, 24 avril 1913. *Journal des Sociétés* 1914, p. 325.

(3) Art. 1006 du code de procédure civile — Trib. civ. Seine-Inférieure, 4 avril 1927, précité : la décision d'exclusion peut toujours être contestée devant un tribunal, nonobstant toute clause contraire des statuts.

avenue, et même la responsabilité pécuniaire de l'association peut être engagée (1) : la simple exclusion en elle-même, mesure disciplinaire, donnerait droit à réparation; à plus forte raison les dommages-intérêts doivent-ils jouer, si des motifs entachant directement l'honneur et la considération ont été soulevés qui ne reposent sur aucun fondement.

Il arrive que les statuts soient muets sur la question de l'exclusion et qu'il soit pourtant nécessaire de chasser un sociétaire indésirable. Que faire ? Du moment qu'il n'existe aucune stipulation spéciale, reportons-nous au droit commun. Toute méconnaissance des engagements pris dans un contrat — et l'association d'étrangers participe du caractère de contrat — est portée devant les tribunaux civils au cas de litige. Donc l'exclusion d'un sociétaire n'interviendra sur décision judiciaire que s'il manque à ses engagements, à supposer que les statuts gardent le silence (2).

Tout sociétaire qui se retire doit acquitter le montant des cotisations échues et de l'année courante, tout en perdant ses droits dans l'actif social. L'exclusion est une pénalité : le moins qu'on puisse faire, c'est de ne pas donner au membre exclu une situation supérieure à celle du membre qui se retire de son propre gré :

---

(1) Douai, 25 avril 1910. Gaz. Trib., 3 juillet 1910.

(2) Le jugement du tribunal civil de la Seine-Inférieure en date du 4 avril 1927, précité, confirme cette opinion : en dehors des cas prévus par les statuts, l'exclusion peut être prononcée par justice contre le sociétaire qui a commis des actes contraires aux obligations découlant pour lui de son entrée dans l'association. — V. PLANIOL et RIPERT, *op. cit.*, n° 1089.

l'exclu devra payer ses cotisations, sans se prévaloir d'aucun avantage prévu en faveur des sociétaires.

Décès, démission, exclusion portent les sociétaires hors de l'association. Elles n'ont, par contre, aucune influence sur la personne morale de l'association qui conserve ses organes et continue à vivre.

Section 3

Organes de l'association

L'assemblée générale — Le comité directeur : nomination, composition, pouvoirs, responsabilité. — Le bureau.

Généralement, trois organes se partagent les pouvoirs d'administration et de gestion : l'assemblée générale, le comité directeur (1) et le bureau.

L'assemblée générale est la réunion de tous les membres de l'association. Il arrive que les statuts prévoient plusieurs catégories de sociétaires, une ou plusieurs d'entre elles ayant seules entrée à l'assemblée générale; mais les catégories ainsi écartées doivent participer d'une façon ou d'une autre à la vie de l'association; sinon le pacte d'association ressemblerait fort à un pacte léonin, qui tomberait comme tel. C'est aux fondateurs, s'ils jugent utile de distinguer entre les droits des diverses catégories de sociétaires, de s'ar-

(1) Nous préférons l'expression Comité directeur à celle de Conseil d'administration qui rappelle trop la société.

ranger pour concilier ces deux idées : écarter de l'assemblée générale certaines catégories de sociétaires, et ne pas s'exposer à la nullité du pacte social.

L'Etat établit parfois des catégories de sociétaires qui viennent se superposer à celles prévues par les stipulations statutaires. Ainsi le décret d'application du décret-loi du 12 avril 1939, en date du 1er juin 1939, distingue entre les membres à titre permanent et les membres à titre temporaire. Et la note parue au « Journal Officiel » du 23 juin décide que les membres à titre temporaire n'ont pas voix délibérative aux assemblées : ils peuvent seulement y assister, et ont voix consultative, puisque le texte ne l'interdit pas.

Les assemblées générales sont ordinaires ou extraordinaires. L'assemblée ordinaire, composée et réunie conformément aux statuts, habituellement est annuelle. Lorsqu'il existe un comité directeur, les pouvoirs de l'assemblée ordinaire sont peu de chose, consistant en un pouvoir de contrôle : généralement on approuve le comité à mains levées, sans opposition. Pourtant les actes les plus importants (achat, vente, hypothèque des immeubles, transaction...) sont normalement de la compétence de l'assemblée ordinaire. Mais tout dépend de l'esprit antilibéral ou démocratique qui imprègne les statuts.

Dans les cas d'urgence (si, par exemple, une convocation dans le courant de l'année est nécessaire alors que l'assemblée ordinaire est annuelle), ou pour des actes prévus aux statuts (modification statutaire...), une assemblée générale extraordinaire se réunit dans les conditions fixées au pacte social. Comme son nom l'indique, cette assemblée se réunit en dehors des réu-

nions de l'assemblée ordinaire; normalement, l'assemblée extraordinaire se propose de prendre des décisions de caractère exceptionnel; ainsi s'explique-t-on l'exigence fréquente de majorités des deux tiers ou des trois-quarts, ou d'un quorum déterminé..., sans lesquels les décisions de l'assemblée extraordinaire ne sauraient avoir de valeur.

Mais l'assemblée générale extraordinaire n'est pas un organe obligatoire de l'association, et seuls les statuts peuvent lui donner naissance. Il n'en est pas de même du comité directeur dont la loi reconnaît en fait l'existence de façon implicite, puisqu'elle met à la charge des dirigeants ou administrateurs les formalités de déclaration et d'autorisation, prend en considération leur qualité d'étrangers pour déterminer le caractère français ou non de l'association et les soumet éventuellement à des sanctions pénales.

Le comité directeur constitue l'organe d'action par rapport à l'assemblée générale, organe délibérant. Le nom qu'on lui attribue varie suivant les associations : comité de direction, conseil de direction, conseil d'administration, comité de gestion... Peu importe : les mêmes questions se posent de savoir qui nomme le comité, quelle est sa composition, quels sont ses pouvoirs.

Qui nomme le comité ? Pour certains auteurs (1) rien ne s'opposerait à ce que les statuts désignent les membres du premier comité. En principe cette désignation est l'apanage de l'assemblée générale ordinaire qui nommera les administrateurs en conformité avec les

---

(1) Houpin et Bosvieux, *op. cit.*, p. 38, note 3.

statuts lesquels règleront le nombre, les modes de nomination, la durée des fonctions, le mode de renouvellement (intégral ou par fraction) des administrateurs. Les fondateurs devront assurer l'équilibre entre l'idée d'une durée minima des fonctions pour permettre de se bien mettre au courant et d'en faire bénéficier l'association et l'idée qu'un renouveau des cadres est parfois utile.

Mais le choix des fondateurs ou celui de l'assemblée générale est-il laissé à leur discrétion, ou bien ne peut-on choisir les administrateurs que parmi certaines catégories de personnes ? Une fois de plus, nous devons nous en remettre aux stipulations statutaires. En tout cas, il semble normal que les membres de l'assemblée générale puissent faire partie du comité directeur. Des tiers étrangers à l'association pourraient-ils entrer au comité directeur ? On a admis (1) à la rigueur cette possibilité, tout en remarquant que le Conseil d'Etat interdit l'introduction de tiers dans le comité d'une association reconnue d'utilité publique.

S'agissant des associations d'étrangers, on peut se demander si les membres admis à titre temporaire, auxquels on octroie seulement voix consultative aux assemblées générales, auront accès au comité directeur. A priori, il apparaît que, du moment qu'on leur refuse un droit moindre, il faut leur refuser un droit plus important. Pourtant, quelle est la raison qui fait de ces étrangers des membres à titre temporaire ? C'est qu'ils ne sont pas titulaires de la carte d'identité d'étranger à durée normale. Or, si l'on s'en tient

(1) Pichat, *Le contrat d'association*, 1908, p. 146.

à la lettre, la loi (1) n'exige pas que les étrangers chargés de l'administration et de la direction de l'association soient titulaires de la même carte. Malgré tout, l'esprit de la loi nous paraît trop net et nous estimons qu'il faut exiger des administrateurs étrangers la possession de la carte d'identité à durée normale. Par contre-coup, nous refusons aux étrangers, membres à titre temporaire, l'accès au comité directeur. Ce point de vue est confirmé par la note parue au « Journal Officiel » du 23 juin 1939, qui dispose que les membres à titre temporaire ne peuvent participer à la gestion. Rien ne s'oppose, évidemment, comme pour un tiers quelconque, à leur entrée à titre purement consultatif.

La qualité d'étranger présente une autre importance au regard des administrateurs, ou d'une façon générale de ceux qui sont chargés de l'administration ou de la direction. En effet, une association, bien qu'ayant son siège situé sur le territoire français, est association d'étrangers si elle est dirigée en fait par des étrangers, ou possède des administrateurs étrangers.

Cette seconde importance existait aussi, quoiqu'à un moindre degré, sous l'empire de l'article 12 de la loi de 1901, abrogé en 1939. Le Gouvernement avait, en effet, le pouvoir de dissoudre, par décret en conseil des ministres, l'association qui comprenait des administrateurs étrangers, moyennant certaines conditions.

Les administrateurs encourent une responsabilité personnelle et pécuniaire vis-à-vis de l'association, et

---

(1) Art. 28 nouveau, Alin. 2., de la loi de 1901.

non vis-à-vis des sociétaires pris individuellement, pour leurs fautes de gestion. Où commence cette responsabilité, où finit-elle ? La majorité des auteurs admet qu'elle s'apprécie suivant les règles du droit commun applicables au mandataire non salarié (1). En cas de désaccord, le litige est susceptible d'être porté devant les tribunaux (2) : toute clause contraire des statuts serait nulle.

Les membres du comité directeur sont souvent trop nombreux pour remplir un rôle effectif dans la direction de l'association. Aussi *le bureau*, constitué au sein du comité et comprenant notamment le président, le secrétaire et le trésorier, tend-il à exercer l'autorité véritable, spécialement parce qu'il se réunit plus souvent. Ce sont encore les statuts qui règleront toutes les questions relatives au bureau de l'association : réunions, élections, durée du mandat... Du moment que le bureau est choisi parmi le comité directeur, les étrangers membres du bureau devront satisfaire à toutes les conditions exigées des membres du comité directeur

Le rôle de tous ces organes : assemblée générale, comité directeur, bureau, est la gestion et l'administration de l'association. Comment s'opèrent-elles ?

---

(1) Pichat, *op. cit.*, pp. 93 et 146.

(2) Trib. civ. Seine, 15 janvier 1907, Gaz. Trib. 20 juillet 1907.

Section 4

Gestion et administration

Répartition entre les organes — La responsabilité sociale — Dans quelle mesure le droit de libre administration existe-t-il ?

Les actes de gestion et d'administration incombent aux divers organes de l'association, selon la répartition des pouvoirs organisée par les statuts. Le plus souvent, les actes de pure administration sont de la compétence du comité directeur et du bureau, les actes plus importants, les actes de disposition qui engagent l'association à un degré plus élevé, étant du ressort de l'assemblée générale.

C'est qu'en effet l'association est responsable sur ses biens des engagements contractuels, délictuels ou quasi-délictuels de ses représentants (1). En effet, l'association est une personne morale, dont le patrimoine constitue le gage général de ses créanciers, suivant l'article 2092 du Code civil. La personne morale existe en soi, indépendamment des individus qui en sont le support ; les créanciers ou débiteurs d'un sociétaire, pris individuellement, sont étrangers aux créanciers ou débiteurs de l'association, et aucune compensation ne saurait exister entre la dette d'un sociétaire vis-à-vis d'un tiers et celle de ce tiers vis-

(1) V. Trib. civ. Seine, 5 déc. 1905, Gaz. trib. 5 févr. 1906.

à-vis de l'association, ou inversement. De même encore, les sociétaires ne répondent pas sur leurs biens personnels, même à l'égard d'obligations délictuelles ou quasi-délictuelles de l'association, sauf disposition contraire des statuts, engagement personnel de leur part ou faute personnelle.

La loi accorde aux associations, dans la mesure où elles peuvent posséder, le droit de libre administration (1). Evidemment, un certain contrôle s'exercerait notamment, ce qui paraît très peu vraisemblable, si l'association d'étrangers touchait des subventions de l'Etat, par l'obligation de rendre des comptes relativement à leur utilisation. De même, l'administration a le droit d'exiger la communication du registre spécial (2). Enfin, le Parquet peut être saisi par l'autorité administrative d'une demande en dissolution judiciaire.

Depuis le 12 avril 1939, les pouvoirs de contrôle de l'administration à l'égard particulièrement des associations d'étrangers ont été précisés (3) : des investigations préfectorales seront faites désormais.

Si l'association a la libre administration du patrimoine social, ce n'est que dans la mesure où la capacité lui est reconnue : quelle est donc la condition juridique des associations étrangères en France ?

---

(1) Art. 6 de la loi de 1901.
(2) Art. 5, alinéa dernier, de la loi de 1901.
(3) Art. 27 nouveau de la loi de 1901.

CHAPITRE II

CONDITION DES ASSOCIATIONS ÉTRANGÈRES EN FRANCE

Sur ce problème, comme sur tant d'autres, il faut s'efforcer de concilier la justice et les intérêts français. La justice exige que les associations « étrangères », possédant la personnalité juridique à l'étranger, se voient reconnaître en France leur personnalité juridique (1). Mais les intérêts français exigent que les associations « étrangères » n'aient pas une condition meilleure que celle des associations d'étrangers régies par la loi française. Aussi toutes les limitations de capacité imposées à ces dernières sont-elles applicables aux associations « étrangères » (2). Donc, sauf intervention de l'ordre public français, ou fraude à

(1) Colmar, 12 décembre 1933, *Revue* NIBOYET, 1935, 178.

(2) Les lois de police françaises recevront application. Ainsi les libéralités adressées à des associations « étrangères » seront soumises à l'autorisation du Gouvernement : avis du Conseil d'Etat, 12 janvier 1854 : S. 1855-II-799 — Tribunal civil Seine, 28 juillet 1892, *Journal de Droit international*, 1898, p. 719 — en ce sens, v. LAINÉ, *op. cit.*, p. 309 — DUCROCQ, *Traité de droit administratif*, t. IV, p. 79 — VALÉRY, *op. cit.*, n° 347 — PILLET, *op. cit.*, n° 253 *in fine* — DESPAGNET, *Précis de droit international privé*, n° 47.

De même que la loi française s'est contentée de poser les limitations qu'elle entend apporter à la capacité des asso-

la loi, appréciés par le juge du fait, la capacité en France sera identique pour les associations « étrangères » et pour les associations d'étrangers.

La loi française du 1er juillet 1901 institue trois catégories d'associations ayant chacune une capacité propre : les associations reconnues d'utilité publique, les associations déclarées et les associations non déclarées. Du moment que la loi ne précisait en aucune façon, on devait reconnaître qu'il pouvait exister trois catégories d'associations étrangères. Depuis le 12 avril 1939, le législateur a créé une catégorie nouvelle, spéciale aux associations étrangères, sans y faire correspondre une capacité juridique particulière. Mais le décret-loi exclut de son application les associations reconnues d'utilité publique ; d'autre part, et c'est la réalisation d'un des buts qu'il se proposait, la lutte contre la clandestinité, les associations non déclarées ont disparu, puisque toute association étrangère, hormis le cas de reconnaissance d'utilité publique, est soumise à l'autorisation préalable : d'ailleurs la note parue au « Journal Officiel » du 23 juin 1939 ne stipule-t-elle pas que les associations non déclarées qui auront été autorisées seront astreintes à effectuer les formalités de l'article 5 de la loi de 1901 en vue d'acquérir la capacité des associations déclarées, et plus loin, que ces associations, étant déclarées, seront

---

ciations qu'elle régit, en renvoyant au droit commun pour toutes les autres questions, de même nous ne voulons nous intéresser ici qu'aux points de vue spéciaux aux associations « étrangères », renvoyant pour le reste au droit international privé français général.

soumises à l'ensemble des dispositions prévues à leur égard ? Un seul régime restait applicable aux associations étrangères autorisées : le régime des associations déclarées, adopté par la note du 23 juin. La logique confirme cette solution : au fond, la demande d'autorisation appuyée par toutes les formalités qu'elle entraîne n'est qu'une déclaration forcée à l'administration qui en décidera à son gré : c'est la sanction administrative qui diffère au cas d'association autorisée et au cas d'association déclarée : l'une est constitutive, l'autre déclarative. Quoi qu'il en soit, la solution est claire : la capacité des associations étrangères se calque, en principe, sur la capacité des associations déclarées.

Quelle est donc la capacité des associations déclarées ? Partons du texte législatif, en l'occurrence l'article 6 de la loi de 1901 : « Toute association régulièrement déclarée peut, sans autorisation spéciale, ester en justice, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'Etat, des départements et des communes :

— 1°) les cotisations de ses membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées, ces sommes ne pouvant être supérieures à cinq cents francs (500 francs) ;

— 2°) le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres ;

— 3°) les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose. »

Ce texte peut s'interpréter de deux façons. D'une façon restrictive, on prendra pour principe l'incapa-

cité de l'association déclarée, et on considérera que l'article 6 fixe la capacité maxima. D'une façon extensive, au contraire, on estimera que la capacité est la règle (1), que l'article 6 ne fixe que la limite de la capacité à ne pas dépasser : donc, tout ce qui n'est pas interdit serait permis. C'est cette seconde opinion que nous adoptons. L'article 5 ne dispose-t-il pas que l'association « qui voudra obtenir la capacité juridique... » devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs, posant le principe de la capacité ?

C'est dans cet esprit que nous allons passer en revue les principales manifestations de la capacité de l'association : peut-elle ester en justice pour défendre ses droits, et comment ? Quels sont ses droits patrimoniaux ? manifestations toutes dominées par le principe de la spécialité fonctionnelle des associations.

Section 1

Principe de la spécialité fonctionnelle

Comment ce principe s'applique-t-il à la capacité de buts et à la capacité de moyens ?

Ce principe, en vertu duquel le but poursuivi est le fondement et la limite de la capacité des associa-

---

(1) En ce sens : v. Colin et Capitant, *op. cit.*, t. II, n° 793 — Margat, *De la capacité des associations déclarées*, Rev. trim. dr. civ., 1907, p. 25.

tions (1), nous paraît impératif : les associations d'étrangers y sont soumises, les associations « étrangères » ne sauraient s'y soustraire. D'ailleurs, étant une restriction à la capacité des associations d'étrangers, d'après les idées que nous avons énoncées (2), la règle de la spécialité est applicable en France aux associations « étrangères » (3). Comme le montre le doyen Hauriou (4), à côté de la capacité de moyens, il y a une capacité de buts. Et la question est de savoir si les actes de l'association doivent, pour être valables, rester dans la ligne du but social.

La théorie administrative de la faute de service pose, en matière de responsabilité, un problème analogue : l'agent de l'administration doit rester dans la ligne de sa fonction. Toute défaillance du service public, consécutive à une action ou à une inaction d'un agent agissant dans la ligne de sa fonction engage la responsabilité de l'administration (5) : il y a faute

---

(1) V. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2e éd., t. V., p. 623.

(2) V. *supra*, p. 170.

(3) Ducrocq, *op. cit., loc. cit.* — Sur l'application de la spécialité aux associations reconnues d'utilité publique, v. Lescot, *Essai critique sur la personnalité juridique des associations contractuelles*, thèse, Grenoble, 1905, pp. 190 et s. : certains la considèrent comme une règle de police administrative (Planiol, Hauriou, Aubry et Rau). En général les partisans du principe de la spécialité-règle de droit civil — sont en même temps des tenants de la personnaité fictive.

(4) Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 5e éd., p. 268.

(5) C'est ce qui résulte du célèbre arrêt Blanco du Tribunal des Conflits, 8 fév. 1873, p. 61.

de service (1) appréciée par les tribunaux administratifs. L'agent de l'administration est-il, au contraire, sorti de la ligne de sa fonction ? Est-on en présence de faits matériellement ou intellectuellement susceptibles d'être détachés du service ? Il y a faute personnelle d'un homme, l'agent dépouillé du caractère de sa fonction, qui en répondra devant les tribunaux judiciaires.

Le principe de la spécialité fonctionnelle entraîne, à notre avis, pour conséquence l'obligation pour l'association de n'agir que dans la ligne du but social. Ce n'est que dans ce sens que la capacité doit se développer.

Mais cette capacité existe-t-elle en soi, avant toute concession de la loi, ou résulte-t-elle d'une intervention extérieure des pouvoirs publics ? Dans cette seconde hypothèse, les actes de l'association doivent être strictement conformes au but social. Dans la première hypothèse, une interprétation très large s'impose, sauf à respecter les restrictions légales.

Certains auteurs (2) ont cru trouver dans l'article 5 de la loi de 1901, enjoignant simplement de faire une déclaration indiquant les changements apportés aux statuts, la consécration de la première interprétation : l'association a la faculté de transformer sa spécialité fonctionnelle sans que sa capacité soit affectée. Nous pensons, quant à nous, que le changement dans les

---

(1) Tib. conflits, 30 juillet 1873, PELLETIER, suppl. p. 117. — 2 juin 1908, GIRODET, p. 597 — 25 février 1922, IMMARIGEON, p. 185 — Conseil d'Etat, 29 janvier 1916, Abbé THINEY, p. 52.

(2) MARGAT, *op. cit.*, p. 35.

statuts relativement au but social — la chose paraît évidente — modifie par là-même la spécialité fonctionnelle. La spécialité est fonction du but. Le but est-il modifié ? immédiatement la spécialité se modifie. D'ailleurs, le doyen Hauriou ne qualifie-t-il pas la spécialité, la capacité de but ? Nous admettrons en conséquence que l'association ne peut exercer son activité dans un but autre que le but social.

Mais il n'y a pas d'obstacle absolu qui s'oppose à l'acquisition d'autres droits toujours affectés à un but différent (1). Du moment que les droits affectés à tel but ne sont pas détournés de leur destination normale, le principe de la spécialité est sauf. Si d'autres droits sont affectés à tel autre but, on devra de la même façon respecter le principe de la spécialité. La raison première en est le caractère illicite des actes qui détournent les droits de l'association du but en vue duquel ils existent. Les considérations de danger pour l'Etat, parce que le contrôle serait plus difficile, de crainte que les dirigeants ne négligent leur tâche principale au profit de la tâche accessoire, ou de désaccord avec la division du travail entre les diverses catégories d'associations à raison de leur but, justifient seulement une certaine tutelle administrative sur les dons et legs et exceptionnellement une prohibition expresse de la loi (2).

---

(1) Michoud, *op. cit.*, t. II, nº 246.

(2) Des auteurs estiment que les considérations, que nous présentons comme secondaires, sont le fondement du principe de la spécialité : v. Bègue, *Théorie générale de la spécialité des personnes morales*, thèse, Grenoble. 1908, pp. 1 à 45.

Le principe de la spécialité a donc une portée relative, restreinte à un but déterminé. Cette conception nous conduit à reconnaître que la capacité de moyens est toute autre que la capacité de buts. Pour réaliser le but visé, on peut employer tous les procédés licites. En effet, la définition légale de l'association précise que l'activité sociale doit avoir un but autre que de partager des bénéfices — nous avons ajouté — entre les sociétaires. C'est admettre, a contrario, que si les bénéfices ne sont pas partagés entre les sociétaires, l'activité sociale peut se porter, par exemple, vers les actes de commerce. Aussi faut-il penser que le fait de se livrer à des opérations commerciales ne constitue pas pour l'association une violation directe des stipulations de l'article 1er de la loi du 1er juillet 1901, et indirecte des dispositions du Code de commerce, et de la loi du 24 juillet 1867, sur les sociétés commerciales (1).

---

(1) Il a été décidé qu'une association fondée en vertu de la loi de 1901 ne peut être considérée comme une société commerciale — bien que, pour arriver à ses fins, elle soit obligée de faire des actes de commerce, — alors qu'elle n'a pas de but commercial et que les bénéfices ne sont pas partagés entre les sociétaires. Ainsi une association, ayant pour but de procurer aux femmes et aux jeunes filles un endroit de repos, et qui exploite une pension de famille pour produire des bénéfices qui ne doivent pas être partagés entre les sociétaires, n'est pas une société commerciale : v. trib. civil, Mantes, 15 juin 1934, D. H. 1934, p. 503 — V. GUIONNET, *Droits patrimoniaux de l'association*, thèse, Paris, 1902, p. 77 : les actes de commerce sont interdits aux associations, puisqu'elles ont un but non lucratif, sauf si elles cherchent un remboursement et non un bénéfice — DEMOGUE, *Capacité d'acquérir des associations déclarées*. Rev. trim. dr. civ.,

En outre, les travaux préparatoires semblent laisser à l'association la liberté d'exiger une rémunération pour services rendus ou pour la fourniture d'objets, à condition de ne pas être rétribuée au delà des déboursés effectués par elle.

Le principe de la spécialité exerce son influence sur les diverses manifestations de la capacité de l'association, qu'il s'agisse du droit d'ester en justice, ou des droits patrimoniaux (acquisition à titre onéreux ou à titre gratuit), aussi bien que sur les sanctions édictées pour assurer le respect des limitations légales à la capacité (1).

1931, p. 9 : l'association peut faire des actes de commerce à titre isolé, mais non de façon professionnelle — BOISDON : *Associations, syndicats et coopératives,* thèse, Paris, 1908 : tout en reconnaissant l'impossibilité pour les associations de faire des actes de commerce (n° 73), l'auteur souhaite l'extension du droit de faire le commerce à toutes les associations, par l'intermédiaire de sociétés créées dans ce but (n° 97). Il se rapproche ainsi de l'opinion de WALDECK-ROUSSEAU, *Associations et congrégations,* p. 71 ; pour parvenir plus sûrement au but abstrait, les sociétaires mettront des biens en commun ; à côté de l'association se juxtaposera alors un second contrat qui « sera une société de biens si on les met en commun en vue de partager les bénéfices ; ce sera une communauté de biens pure et simple si l'on ne convient pas de partager les bénéfices » — BEUDANT, *op. cit.,* t. IV, n° 226 *in fine* : il suffit que la recherche de bénéfices dans l'association soit un moyen et non un but — HOUPIN et BOSVIEUX, *op. cit.,* t. I, n° 30 : interdiction de principe des actes de commerce ou de spéculation, sauf certains tempéraments.

(1) Sur la nature, le fondement et la portée du principe de spécialité, v. H. RIPERT, *Le principe de la spécialité chez les personnes morales de droit administratif, son application en matière de dons et legs,* thèse, Paris, 1906, pp. 7 à 42.

Section 2

Droit d'ester en justice

Les associations « étrangères » peuvent-elles ester en justice en France ? — § 1. Détermination du tribunal français compétent — § 2. Comment les associations étrangères peuvent agir en justice — § 3. A quelles conditions sont-elles recevables à ester en justice ? — § 4. Effets d'une décision juridictionnelle intervenant entre elles et un tiers — Ont-elles le droit de transiger ?

Le législateur français (1) reconnaît aux associations d'étrangers le droit d'ester en justice, dans des conditions que nous aurons à apprécier. Mais certains auteurs veulent refuser aux associations « étrangères », c'est-à-dire régies par la loi étrangère, le droit de plaider en France. Aucun texte législatif n'existe pour confirmer ou infirmer cette opinion. Pourtant, le but des lois civiles est de faciliter les transactions et les relations entre les hommes et non de les entraver, sans oublier que, pour obtenir la réciprocité, nous avons intérêt à améliorer nos rapports avec les étrangers.

A l'égard des étrangers individus, qui ont des droits inhérents à leur qualité de personnes physiques, aucune difficulté ne s'élève. Mais, dit-on, la personnalité

(1) Art. 6 de la loi de 1901.

morale est une création de la loi, qui ne peut produire effet que dans le pays d'origine. Il est difficile de connaître les droits inhérents aux personnes physiques, dont le nombre et la portée varient suivant le pays et les époques. D'autre part, la loi ne crée pas la personne morale, elle constate son existence et règle ses droits, comme s'il s'agissait d'une personne physique. Soutiendra-t-on l'impossibilité de reconnaître en France l'empire d'une loi étrangère réglant la capacité de l'association « étrangère » ? L'article 3 du Code civil, notamment, ne reconnaît-il pas la force des lois étrangères en certains domaines, dont précisément celui de la capacité ? Il n'y a aucune objection qui s'oppose à l'admission en France d'une capacité réglée par la loi étrangère. Toutefois, garantissons les droits de la communauté française, en réservant l'application de l'ordre public français.

Dans cette mesure, il faut reconnaître aux associations « étrangères », comme aux associations d'étrangers, le droit d'ester en justice devant les tribunaux français (1). Nous pouvons donc envisager simultané-

---

(1) Un arrêt de la Cour de Paris du 21 juin 1935 (Gaz. Pal. 1935-I-633) décide qu'une association « étrangère », en l'espèce un établissement religieux, possédant la personnalité juridique à l'étranger, peut valablement ester en justice en France et acquérir à titre gratuit d'une personne morale étrangère. M. LEREBOURS-PIGEONNIÈRE (*Op. Cit.*, p. 199, note 2) constate que la Cour de Paris admet à la fois le principe de la capacité d'acquérir dans les conditions fixées par la loi nationale et le droit de plaider en se référant à l'article 3 du Code civil. Mais l'article 3 ne tranche pas la question de condition et ne détermine pas les droits dont l'étranger a la jouissance en France. Le droit pour les individus de

ment le droit de plaider de ces deux catégories d'associations devant les juridictions françaises (1).

Quatre questions essentielles vont retenir notre attention : quel est le tribunal français compétent pour connaître des litiges se rapportant aux associations étrangères ? comment peuvent-elles agir en justice ? quelles sont les qualités de l'intérêt qu'elles doivent invoquer ? comment s'exécutera la décision juridictionnelle ? Nous devrons résoudre ces problèmes au double point de vue des associations « étrangères » et des associations d'étrangers.

§ 1. *Le Tribunal français compétent, de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif.*

Au regard de l'association d'étrangers, c'est, en principe, le tribunal qui se trouve au lieu de son siège social. Mais ce siège social est en général à Paris, alors qu'il existe parfois des établissements en province possédant une vie juridique suffisamment autonome. Pourquoi centraliser tous les procès dans les-

---

constituer des personnes morales, et en conséquence la capacité de jouissance de celles-ci, constituent, dans la mesure où les Français en jouissent, des droits des gens, au sens de l'article II du Code civil — V. une doctrine moins libérale dans les Travaux du Comité français de droit international privé, 1936 : rapport RIGAUD et discussion — V. VALÉRY, *op. cit.*, nos 461 et suiv.

(1) V. HUBERT-VALLEROUX : *Du droit pour les associations étrangères d'ester en justice en France, au Journal de droit international privé*, 1906, pp. 628 et s. — PILLET, *op. cit.*, nos 168 et s.

quels l'association est défenderesse à Paris, alors que l'encombrement des tribunaux de la région parisienne et l'intérêt pécuniaire des demandeurs plaident en faveur d'une décentralisation ? C'est la raison qui justifie la pratique jurisprudentielle, dite « des gares principales » : le tribunal du lieu du siège d'une succursale de société est compétent pour les procès qui roulent sur les affaires passées par la succursale. Deux éléments caractérisent la succursale : un élément matériel : existe-il un établissement de la société ? — un élément juridique : la société possède-t-elle un représentant, directeur de la société ? (1) Des raisons pratiques seules justifient cette jurisprudence, bien qu'on ait parfois voulu mettre en avant une soi-disant raison tirée de la théorie de l'élection de domicile. Pour les mêmes raisons, auxquelles s'ajoute l'insistance marquée par le législateur de 1939 à imposer aux établissements les mêmes exigences qu'aux associations centrales, nous estimons que, lorsque l'association « étrangère » a des établissements en France doués d'une vie propre (et c'est le cas de toutes les associations d'étrangers autorisées, régies par la législation française), les tribunaux du lieu où se trouve le siège de ces établissements sont compétents pour connaître des litiges relatifs à ces établissements, s'ils sont défendeurs à l'action ; s'ils sont demandeurs, le tribunal du lieu du domicile du défendeur est en principe compétent (2). La question

(1) V. la note de M. Solus, au S. 1929-I-177 sous Cass. Req. 5 nov. 1928.

(2) Art. 59 du Code de procédure civile.

présente pour les associations d'étrangers un intérêt bien moindre que pour les associations « étrangères ».

Pour ce qui est des associations « étrangères », les textes qui surgissent donnent en effet une grande importance à la distinction entre la situation où l'association est défenderesse, et celle où elle est demanderesse, l'autre partie à l'instance étant française.

L'association « étrangère » est-elle défenderesse ? Reportons-nous à l'article 14 du Code civil : « L'étranger, même non résidant en France, pourra être cité devant les tribunaux français, pour l'exécution des obligations par lui contractées en France avec un Français ; il pourra être traduit devant les tribunaux de France, pour les obligations par lui contractées en pays étranger avec des Français. » C'est une exception à la règle générale de compétence ratione loci, édictée par l'article 59 du Code de procédure civile : l'étranger défendeur, quoique n'ayant pas sa résidence en France, peut être cité devant les tribunaux de notre pays. Cette règle générale s'applique sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les individus et les personnes morales étrangères (1). Mais l'article 14 n'est pas d'ordre public ; c'est une faculté, un privilège pour les Français, qui sont toujours libres d'y renoncer en manifestant nettement leur volonté, de façon expresse ou tacite (2). En effet, l'article 14 établit une règle de compétence relative, d'intérêt privé.

---

(1) Cass. Req., 28 fév. 1877, D. P. 1877-I-474 — Paris, 18 mai 1909, D. P. 1909-II-325 — Cass. Req., 20 juin 1932, D. P. 1935-I-25, note de M. Pic.

(2) Cass. Req., 20 juin 1932, précité — Pillet, *op. cit.*, n° 176.

Mais on ne dit pas devant quel tribunal français, l'étranger — nous dirons à présent l'association «étrangère » — doit être cité. Quel est le tribunal français qui, à l'exclusion des autres tribunaux français, sera compétent ? Nous tombons sur une question de compétence ratione loci. Le tribunal compétent sera celui du siège social de l'établissement de l'association défenderesse, si ce siège social est situé en France ; sinon, si l'association a son siège à l'étranger, le tribunal du lieu du domicile du demandeur français sera compétent. A défaut, il faudra se reporter aux règles portées par l'article 59 du Code de procédure civile (1). L'article 59 pose le principe traditionnel, actor sequitur forum rei, sauf de nombreuses exceptions incluses tant dans l'article 59 que dans des textes spéciaux. La loi donne parfois compétence à un tribunal unique différent du tribunal du lieu du domicile du défendeur ; d'autres fois, elle donne au demandeur le choix entre plusieurs tribunaux. Toutes ces hypothèses peuvent constituer autant d'échecs à l'application de l'article 14.

L'association « étrangère » est-elle demanderesse ? L'article 15 du Code civil dispose : « un Français pourra être traduit devant un tribunal de France, pour des obligations par lui contractées en pays étranger, même avec un étranger ». Comme l'article 14, l'article 15 n'est pas d'ordre public (2) ; il édicte

---

(1) Bordeaux, 20 janvier 1891, D. P. 1891-II-265, note de Bœck.

(2) Paris, 23 avril 1903 (sous Civ., 4 avril 1906), D. P. 1909.I.513, note de M. Pic — Colmar, 22 mars 1932, D. P. 1933-II-139.

une règle de compétence relative que les parties peuvent écarter en renonçant expressément ou tacitement, mais de façon certaine, à son bénéfice. Il faut noter à cet égard que le fait pour un Français de se laisser citer devant une juridiction étrangère n'emporte pas renonciation au bénéfice des dispositions de l'article 15 : car le Français aurait beau soulever l'exception d'incompétence devant la juridiction étrangère, à raison de l'article 15, ce serait évidemment en pure perte.

La compétence du tribunal français qui sera saisi, à l'exclusion des autres tribunaux de notre pays, se déterminera par le lieu du domicile du défendeur, et par l'article 59 du Code de procédure civile.

Les articles 14 et 15 n'ont pas une portée absolument générale. Ils souffrent deux grandes exceptions quant à leur domaine d'application. La première résulte du fait que ces textes ne visent que *les obligations contractées* par les Français ou par les étrangers (1). Ces textes établissent une dérogation à la règle normale de compétence, actor sequitur forum rei : aussi doivent-ils s'entendre restrictivement. En conséquence, les actions réelles immobilières relatives à des immeubles situés à l'étranger ou les voies d'exécution pratiquées en pays étranger ne bénéficient pas de l'application des dispositions des articles 14 et 15 (2).

---

(1) Cass. Req., 13 déc. 1938, D. H. 1939, p. 116 — Gaz. Pal. 1939-I-259.

(2) Cass. Civ., 5 juillet 1933, S. 1934.I.337, note NIBOYET — D. P. 1934-I-133, note Silz.

La deuxième exception, générale en droit international privé, est relative à l'existence de traités diplomatiques, dont les termes seraient en opposition avec ceux des articles 14 et 15 du Code civil. Ainsi, le traité franco-suisse du 15 juin 1869, le traité franco-belge du 8 juillet 1899 et le traité franco-italien du 3 juin 1930, décident l'application de la règle actor sequitur forum rei dans les relations entre Français et sujets des Etats co-signataires.

§ 2. *Comment les associations étrangères peuvent-elles agir en justice ?*

Il est deux points spéciaux aux associations « étrangères » demanderesses qu'il est bon d'éclaircir tout d'abord. La loi du 5 mars 1895 (1) exige de l'étranger demandeur qu'il fournisse la caution judicatum solvi garantissant le paiement des frais et dommages-intérêts résultant du procès, sauf si l'étranger possède en France des immeubles dont la valeur puisse assurer ce paiement. Ce texte est sans conteste applicable aux associations.

Quoi qu'il en soit, dans les litiges mixtes, c'est-à-dire les litiges où un Français ou une personne juridique française et une association « étrangère » sont aux prises, le prétoire semble grand ouvert à l'association « étrangère ». Mais si, lorsqu'elle est défenderesse, aucune entrave n'est apportée, lorsqu'elle est demanderesse, elle s'adresse à un tribunal fran-

---

(1) Cette loi a modifié l'art. 16 du Code civil.

çais, sans être forcée de le faire, c'est d'une faveur de la loi française qu'elle bénéficie. Ce serait mal payer de retour l'Etat français que de laisser à sa charge les frais de l'instance. Aussi, comprend-on l'exigence de la garantie préalable de la caution judicatum solvi, même en matière commerciale depuis 1895. La caution n'est pas imposée par le tribunal, c'est l'adversaire qui doit la demander « en premier lieu » (1). La dispense de caution est un droit civil, au sens de l'article 11 du Code civil : seules les conventions internationales peuvent en accorder le bénéfice (2).

Voici le deuxième point que nous devons éclaircir : le prétoire reste-t-il ouvert aux associations « étrangères » si aucun Français, personne physique ou morale, n'est partie à l'instance. C'est la jurisprudence, devant le silence des textes, qui a décidé de la compétence des tribunaux français dans les litiges entre étrangers (3). La Cour de Cassation pose le principe de l'incompétence des tribunaux français à cet égard (4). Mais le fait de ne pas statuer peut conduire à un déni de justice, et l'ordre public français est en jeu, ou être contraire à l'équité. Aussi, la jurisprudence admet-elle des exceptions en si grand nombre

---

(1) Art. 192 du Code de procédure civile — Paris, 3 janvier 1936, D. H. 1936, p. 103.

(2) Alger, 1er avril 1897, D. P. 1898.II.94, — note Pic au D. P. 1901-II.257.

(3) V. Pillet, *op. cit.*, nos 189 et s.

(4) Cass. Req., 18 juillet 1892 : S. 1892.I.407, en matière d'état des personnes — Civ. 5 juin 1905, S. 1905-I-305, note Lyon-Caen, en matière personnelle mobilière.

qu'on se demande s'il n'y a pas un renversement des choses, le principe devenant l'exception et les exceptions le principe.

Tout d'abord, l'incompétence de la juridiction française est facultative ; c'est dire qu'elle peut juger si elle le désire. De plus, la jurisprudence donne à cette incompétence le caractère d'incompétence relative ; l'exception qui sanctionne cette incompétence « doit être présentée après celle de caution et avant toute autre » (1).

Il ressort de la jurisprudence que les tribunaux sont compétents d'une façon générale lorsque l'ordre public français, dont nous avons dit qu'il était indéfinissable (2), est en jeu, ainsi en ce qui concerne les délits civils, les obligations légales, les actions réelles au sujet d'immeubles situés en France, — dans les cas d'urgence, — lorsqu'il y aurait déni de justice à déclarer l'incompétence.

Dans des hypothèses particulières, l'incompétence s'efface si l'action est susceptible d'exécution forcée en France ; si on peut invoquer l'article 420 du Code de procédure civile, en matière commerciale ; si le débiteur, défendeur à l'action, a son domicile de fait en France, en matière civile (3).

Après avoir éclairci ces deux points particuliers aux associations « étrangères », relatifs à la caution judicatum solvi et aux litiges entre étrangers, nous devons

---

(1) Art. 192 du Code de procédure civile.

(2) V. *Supra*, p. 86.

(3) Cass. Civ., 10 novembre 1920 : S. 1923.I.129, note Niboyet.

nous demander qui peut représenter l'association en justice — si la représentation est possible.

On connaît l'importance de la règle traditionnelle : « nul ne plaide par procureur », qui interdit toute représentation en justice. Au cours du XIX^e^ siècle, l'idée de personnalité morale fait de grands progrès, et on s'aperçoit si bien de la gêne considérable due à l'impossibilité de la représentation en justice des groupements possédant en fait la personnalité morale, que la Cour de Cassation rend en 1892 (1) un arrêt reconnaissant la personnalité morale aux sociétés civiles. La jurisprudence est nettement établie depuis longtemps dans le sens de la possibilité de représenter en justice tous les groupements possédant une individualité de fait (2), donc les associations étrangères.

Quelles personnes peuvent représenter l'association étrangère en justice ? Nous ne parlerons que des représentants des associations d'étrangers ; l'association « étrangère » estera en justice par l'intermédiaire de ses représentants qualifiés aux yeux de la loi étrangère. Ici encore, il y a lieu de distinguer selon que l'association est défenderesse ou demanderesse.

Si l'association est traduite par un tiers devant une juridiction, à qui doit-on adresser l'assignation ? Au cas où les statuts ont désigné la personne habile à représenter l'association, aucune difficulté ne peut s'élever. A supposer que les statuts soient muets, il

---

(1) Cass. Req., 2 mars 1892 : S. 1892.I.497, note Ed. MEYNIAL.

(2) Cass. Civ., 25 mai 1887 : S. 1888.I.161, note LYON-CAEN — Chambéry, 13 décembre 1937, D. H. 1938, p. 169.

faut délivrer l'assignation au représentant le plus qualifié de l'association ; or, la liste des dirigeants est déposée à la préfecture du lieu du siège social, où toute personne peut en prendre connaissance et s'en faire donner copie (1) ; parmi ces dirigeants, l'un exerce une fonction particulièrement importante, le président : c'est lui qui sera valablement assigné, ou, à son défaut, la personne en tenant lieu. D'ailleurs, l'article 28 du décret du 16 août 1901 ne charge-t-il pas les dirigeants de défendre aux actions en nullité ou en dissolution formées d'office par le ministère public ?

Si l'association est demanderesse, nous répondrons de façon à peu près analogue. En principe, elle sera représentée en justice par la personne désignée statutairement, généralement le président. Dans le silence des statuts, une délibération de l'assemblée générale habilitera la personne chargée d'exercer l'action au nom de l'association (2).

Supposons maintenant que l'association étrangère soit valablement représentée.

---

(1) V. *Supra* p. 146.

(2) Lyon, 3 juin 1890, D. P. 1891.II.29 — Rodez, 9 fév. 1911, Gaz. Pal. 1911-I-427 : le président d'une association n'a pas, *ipso facto*, le droit d'engager une instance sans une habilitation formelle résultant d'une délégation des statuts ou d'une décision spéciale.

§ 3. *A quelles conditions l'association étrangère est-elle recevable à ester en justice ?*

Il faut d'abord que l'objet en vue duquel l'action est intentée soit prévu aux statuts de l'association, sans être prohibé par l'article 3 de la loi de 1901 ou par toute autre disposition légale (1).

Le problème le plus intéressant se pose à propos de *l'intérêt* dont doit justifier l'association pour ester en justice. Nous résoudrons ce problème par l'examen tant de la jurisprudence administrative que de la jurisprudence judiciaire.

La jurisprudence administrative a eu à se préoccuper de la recevabilité des actions d'associations, essentiellement en matière de recours pour excès de pouvoir, et cela dès 1887 (2). Le principe a été, depuis longtemps, admis sans discussion, que les associations peuvent former des recours en annulation contre les décisions contraires aux intérêts dont elles ont la charge, à condition toutefois d'être régulièrement constituées et d'agir conformément aux statuts (3).

---

(1) V. Cass. Ch. réun., 15 juin 1923, D. P. 1924.I.153, et Poitiers, 28 déc. 1925, D. P. 1927-II-37, note Devaux.

(2) V. Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, p. 131.

(3) De nombreux arrêts sont en ce sens : Cons. d'Et., 25 mars 1887, Propriétaires des bains de Paris, p. 255 — 21 déc. 1906, Syndicat du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli, p. 969 — 17 janv. 1913, Fédel et Fédération des professeurs de lycée, p. 84, et les notes Hauriou au S., 1903.III.1 ; 1907.III.1 et 33 ; 1909.III.17 ; et Jèze à la Revue du droit public, 1906, p. 270 ; 1907, p. 25 ; 1912, p. 724 ; 1922, p. 68.

Ce n'est pas à dire que l'association se voit ouvrir la voie du recours pour excès de pouvoir, sans restrictions. Au contraire, des conditions sont imposées par la jurisprudence du Conseil d'Etat, relativement à la composition de l'association et au but de l'action.

En effet, l'association doit, quant à sa constitution, respecter les dispositions de la loi de 1901 dans lesquelles il faut comprendre le titre IV[e] ajouté par le décret-loi du 12 avril 1939. Un individu donné ne peut former un recours pour excès de pouvoir que s'il possède la capacité exigée. Il est juste que, pour la personne morale, on exige qu'elle possède la capacité légale, laquelle est reconnue aux associations déclarées, donc aux associations étrangères : à défaut de cette capacité, le recours devrait être déclaré irrecevable.

Les espèces principales qui ont donné lieu à des décisions du Conseil d'Etat sont relatives aux associations de fonctionnaires, dont il n'est pas vain de rappeler les vicissitudes au moment où la loi du 15 octobre 1940 (1) vient d'en reconnaître la légalité et d'en réglementer la constitution et la capacité (2). L'association de fonctionnaires, avant 1940 (3), avait

(1) *J. O.* du 5 novembre 1940, p. 5567.

(2) La loi du 15 octobre 1940 est, notons-le, une loi spéciale ne renvoyant pas au droit commun de la loi de 1901, et octroyant d'ailleurs aux associations de fonctionnaires une capacité plus large que celle des associations déclarées (v. notamment l'art, 4 relatif aux acquisitions).

(3) La loi du 15 oct. 1940 reconnaît implicitement l'existence quasi-légale des anciens groupements de fonctionnaires, puisqu'elle les déclare dissous de plein droit (art. 8).

qualité pour défendre les intérêts professionnels de ses membres, ce qui était contestable au regard de la loi, la défense des intérêts professionnels incombant aux seuls syndicats prévus par la loi du 21 mars 1884 (1). Par contre, le Conseil d'Etat, se fondant sur des motifs qui impliquaient la reconnaissance de leur illégalité, a décidé que les groupements de fonctionnaires ne pouvaient prétendre à constituer des syndicats professionnels, donc avoir qualité pour ester en justice : les recours qu'ils intentaient n'étaient pas recevables (2).

Depuis le 15 octobre 1940, les prétendus syndicats ont dû disparaître et seules subsistent les associations de fonctionnaires. Légalement constituées, elles jouissent de la personnalité morale et ont le droit d'ester en justice :

1) devant les juridictions de l'ordre judiciaire, pour exercer tous les droits réservés à la partie civile rela-

---

(1) Cons. d'Et., 11 déc. 1908. Association professionnelle des employés civils de l'Ad. centr. du Minist. des Colonies p. 1016 ; S. 1909.III.17, note HAURIOU — 17 mars 1933, Renom de la Baume et autres, p. 331 — 12 juillet 1935, Association professionnelle des agents supérieurs de l'administration centrale des Finances et Association amicale des magistrats et anciens magistrats de la Cour des Comptes, p. 799.

(2) Cons. d'Et., 13 janv. 1922, Syndicat des agents de l'administration des contributions indirectes, p. 37 ; S. 1922-III-1, note HAURIOU — 18 déc. 1925, Syndicat des ouvriers professionnels et aides des services municipaux assimilés ou concédés de la Ville de Paris et du département de la Seine, D. H. 1926, p. 72.

tivement aux faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre ;

2) devant les juridictions administratives, pour se pourvoir contre les actes réglementaires concernant le statut des agents dont elles ont pour objet de défendre les intérêts. De plus, elles peuvent intervenir dans les litiges individuels dont la solution a trait aux intérêts collectifs, qu'elles ont pour objet de défendre.

La constitution de l'association conformément à la loi du 1er juillet 1901 est une condition de recevabilité du recours pour excès de pouvoir. Le Conseil d'Etat exige en outre que le but du recours ne s'écarte pas d'une certaine ligne : la défense du patrimoine de l'association, et celle des intérêts collectifs, économiques, matériels ou moraux qui sont leur raison d'être. Lorsque des actes administratifs lèsent ces intérêts collectifs ou portent atteinte aux droits patrimoniaux du groupement, la voie du recours pour excès de pouvoir est ouverte. A cette action, dite corporative, s'oppose l'action individuelle tendant à satisfaire l'intérêt de tel sociétaire déterminé : mais « nul ne plaide par procureur », donc l'association ne peut agir dans ce but par le moyen de l'action corporative qui est le recours pour excès de pouvoir (1).

Si l'on excepte un arrêt du 17 janvier 1913 (2), resté isolé, le Conseil d'Etat ne s'est pas départi de

---

(1) Cons. d'Et., 28 déc. 1906, Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges, p. 977 — Note de M. Jèze dans la *Revue de Droit public*, 1907, p. 25.

(2) Cons. d'Et, 17 janvier 1913, Fédel et Fédération des Professeurs de lycée, p. 84.

cette jurisprudence. Il maintient la distinction entre l'action corporative et l'action individuelle (1), et décide que toute mesure, même si elle a une portée collective, est insuffisante à fonder le recours pour excès de pouvoir, si elle ne lèse qu'un sociétaire (2).

La jurisprudence administrative admet donc les associations à ester en justice pour la défense des intérêts collectifs qu'elles représentent (nous y comprenons les droits patrimoniaux). Dans quel sens se prononce la jurisprudence judiciaire ? Dans ce domaine, la recevabilité des actions associationnelles (3) a suscité depuis quelques dizaines d'années de nombreuses controverses, alors que celle des actions de syndicats est réglée depuis longtemps. D'après la jurisprudence des Chambres réunies de la Cour de Cassation, confirmée par la loi du 12 mars 1920, le prétoire est ouvert au syndicat, si un intérêt légitime de la profession est lésé, à supposer même que les faits visés ne puissent fonder une action personnelle en dommages-intérêts de la part de quelque membre du syndicat que ce soit (4). Au contraire, l'association doit justifier d'un préjudice ouvrant l'action indivi-

---

(1) Cons. d'Et., 11 juillet 1919, Calvet et autres, p. 626.

(2) Cons. d'Et., 17 février 1922, Fédel et Fédération des professeurs de lycée, p. 198 : il s'agit des mêmes requérants et de la même question que dans l'espèce tranchée le 17 janvier 1913.

(3) J. Escarra, *Etude sur la recevabilité des recours exercés par les syndicats et les groupements analogues*, thèse, Paris, 1907 — Liotard, *De la recevabilité des actions associationnelles*, thèse, Grenoble, 1936.

(4) Planiol et Ripert, *op. cit.*, t. VI, n° 662.

duelle d'un ou de plusieurs sociétaires. Autrement dit, l'intérêt collectif, l'intérêt social de l'association n'est pas pris en considération. De nombreux arrêts se prononcent en ce sens.

Le 18 octobre 1913, quelques mois après le célèbre arrêt des Chambres réunies de la Cour de Cassation relatif à l'action syndicale (1), la Chambre criminelle de la même Cour créait une démarcation très profonde entre la recevabilité de l'action syndicale et la recevabilité de l'action sociale, en écartant l'action d'une ligue de moralité contre la personne coupable d'exhibition publique d'objets obscènes : « ...reconnaître un tel droit serait attribuer à la ligue un droit qui n'appartient qu'au ministère public » (2). De même, la poursuite engagée par une association d'instituteurs contre l'auteur d'imputations dirigées contre le service public d'enseignement primaire a été déclarée non recevable (3). Enfin, un arrêt de la Cour de Cassation du 20 février 1937 (4) ne fait que confirmer cette jurisprudence.

Si l'intérêt collectif de l'association n'ouvre pas pour celle-ci le droit d'ester en justice, à quelles conditions faut-il subordonner ce droit ? Ce n'est pas le préjudice collectif des sociétaires qu'il faut prendre en considération. Ce sont les préjudices individuels

---

(1) Cass Ch. réun., 5 avril 1913, S. 1920.I.49, note MESTRE.

(2) Cass. Crim., 18 oct. 1913. S. 1920.I.321, note HUGUENEY.

(3) Cass. Ch. réunies, 15 juin 1923, S. 1924.I.49, note CHAVEGRIN et D. P. 1924-1-153, note L. ROLLAND.

(4) V. CUCHE, *A propos de la recevabilité des actions associationnelles,* dans Revue critique, 1937, p. 229.

des sociétaires. L'action sociale existe, mais seulement par des actions individuelles exercées socialement. La Cour de Nîmes a rendu le 13 février 1930 (1) un arrêt en ce sens : « le droit d'action de l'association se limite, dans un but de défense commune, à l'exercice des droits que chacun de ses membres aurait pu exercer individuellement..., et à la condition qu'à la base de son action il existe un préjudice dont ont collectivement souffert ses adhérents » : le but de l'association était précisément la défense de l'intérêt lésé. La Chambre civile de la Cour de Cassation se montre d'un avis semblable le 25 novembre 1929 (2) : une association déclarée a le droit d'exercer une action en justice tendant à la réparation du préjudice causé collectivement à ses adhérents.

Au fond, la question peut se ramener à ceci : il faut un préjudice direct ou indirect. Or, quel préjudice l'association pourrait-elle invoquer pour intenter une action civile ? Un préjudice social bien souvent pour lequel seul le ministère public a qualité pour agir. Ce sont donc uniquement des préjudices individuels qui sont susceptibles d'ouvrir aux associations le droit de plaider : la jurisprudence reste ferme sur ce point, malgré des tendances vers l'extension de ce droit qui se sont manifestées ces dernières années. Ainsi, le 27 novembre 1928, M. Justin Godart déposait au Sénat la proposition de loi suivante, s'agissant des associations reconnues d'utilité publique : « L'article 11 de

---

(1) Nîmes, 13 fév. 1930 : S. 1932.II.177, note Paul Esmein.

(2) Cass. Civ., 25 nov. 1929 : D. H. 1930, p. 1 — v. les observations qui suivent.

la loi du 1er juillet 1901 est complété de la façon suivante : « Elles peuvent exercer, pour la poursuite des infractions qui se rattachent à l'objet de leur institution, les droits reconnus à la partie civile par les articles 63, 64, 66, 67, 68 et 182 du Code d'instruction criminelle, sans toutefois pouvoir prétendre à l'octroi de dommages-intérêts, sauf cependant au cas où elles justifieraient d'un préjudice particulier à elles causé dans des infractions. » (1).

La jurisprudence judiciaire reconnaît donc aussi largement que la jurisprudence administrative qu'un groupement peut poursuivre en justice, à titre collectif, le but que chacun des associés pourrait poursuivre à titre individuel. Mais les tribunaux judiciaires ne retiennent l'intérêt collectif susceptible d'ouvrir l'action en justice que de façon limitée : ainsi, ils déclarent l'intérêt collectif inexistant en l'absence de tout préjudice personnel à un sociétaire.

§ 4. *Quels sont les effets d'une décision juridictionnelle intervenant entre l'association étrangère et un tiers ?*

Nous avons admis que la personne morale avait une existence propre semblable à celle des personnes physiques, en repoussant l'idée qu'elle était une création

---

(1) M. Liotard, *op. cit.*, traite, dans la 2e partie de sa thèse, de l'action « quasi-publique » : on y trouve d'intéressants développements sur le mouvement des idées en France et dans certains pays étrangers, ainsi que sur l'état actuel du problème, où l'auteur s'inspire des conceptions de M. J. Godart.

de l'Etat. Comme l'individu, l'association peut donc vouloir le bien ou le mal, par l'intermédiaire de ses organes agissant en son nom et dans la limite de leurs pouvoirs. Comme l'individu, elle peut être engagée par le fait de ses préposés nommés et surveillés par ses organes. Elle peut donc encourir une responsabilité directe par le fait de ses organes, indirecte par le fait de ses préposés. Elle peut être engagée pénalement aussi bien que civilement (1). Pourtant il faut distinguer.

En ce qui concerne la responsabilité civile, peu de difficultés se présentent. Si la condamnation est obtenue en faveur de l'association, il ne fait aucun doute que l'exécution de la décision se poursuivra sur tous les biens du débiteur. Que décider, si au contraire l'association succombe ? L'association d'étrangers, étant autorisée, par là-même déclarée, possède, aux yeux de la loi, la personnalité morale, une personnalité distincte de celle de ses membres. Aussi, faut-il décider que seul le patrimoine social subira les conséquences d'une condamnation de l'association, le patrimoine personnel des sociétaires n'étant pas affecté, à moins évidemment que ne se greffe un engagement personnel d'un associé, ou que sa responsabilité propre ne soit en jeu (2) — S'agit-il de l'association « étrangère » ? En principe, nous adoptons la même solution. Toutefois, le patrimoine social se trouvera souvent à l'étranger. Comment assurer l'exécution

---

(1) Michoud, *op. cit.*, t. II, n° 273.

(2) Béjanin ,: *De la capacité juridique des Associations, d'après la loi du* 1er *juillet* 1901, thèse, Paris, 1904, p. 104.

des condamnations pécuniaires ? Grâce à la caution judicatum solvi — si l'association est demanderesse — dont nous comprenons, ici encore, toute la nécessité. Si elle est défenderesse, on exécutera sur ses biens en France, si elle en a ; si ses biens sont situés à l'étranger, il semble que la condamnation restera lettre-morte.

En ce qui concerne la responsabilité pénale, l'opinion dominante se refuse à son admission à l'égard des personnes morales : c'est un vestige tenace de la théorie de la personnalité-fiction. Du moment que la personne morale existe en soi, rien d'impossible ne s'oppose à ce qu'elle encoure une responsabilité pénale. Toutefois, il est essentiel de noter que seul l'organe peut engager la responsabilité de la personne morale, car la responsabilité du commettant par le fait de son préposé est seulement civile. Aussi la responsabilité de l'association, comme de toute personne morale, doit-elle rester exceptionnelle : elle ne s'appliquera que dans les cas spécifiés par la loi, notamment en matière forestière et en matière de grande voirie (1). Il semble qu'on doive étendre cette responsabilité à toutes les hypothèses dans lesquelles des dispositions législatives prononcent des amendes non seulement contre l'auteur de l'infraction, mais encore contre celui pour le compte duquel il a agi. Mais, c'est presque toujours contre les agents, auteurs de l'acte incriminé, que sera dirigée la répression pénale, car les dispositions du Code pénal ne sont pas susceptibles d'une interprétation extensive, et ne

---

(1) V. Mestre, *op. cit., Appendice,* I, pp. 295 et s. — Michoud, *op. cit.*, t. II, nos 262 et s.

s'appliquent donc pas, de plano, aux personnes morales. Si la personne morale, disons l'association, est condamnée en tant que telle (1), l'exécution de la condamnation pécuniaire, pratiquement la seule possible, sera assurée, de la même façon qu'au cas de responsabilité civile sur les biens sociaux, ou sur la caution judicatum solvi si l'association « étrangère » est demanderesse, et si elle n'a pas de biens en France, l'exécution sera impossible.

Si l'association étrangère a donc le droit d'ester en justice, a-t-elle *le droit de transiger ?* La lecture des articles 464 et 467 du Code de procédure civile conduirait à une réponse négative. N'oublions pas cependant que nous avons posé pour principe que l'association était capable ; nous sommes donc partisan de l'interprétation extensive et reconnaissons à l'association le droit de transiger. Cette solution était admise par le rapporteur du projet de loi à la Chambre des députés (2). D'autre part, la jurisprudence administrative

---

(1) Comme le fait remarquer M. Silz, dans une note au Sirey 1936.I.121, le problème de la nationalité des personnes morales par rapport à la nationalité des personnes physiques est au fond le même que celui de la responsabilité pénale des personnes morales par rapport à celle des personnes physiques : les peines pécuniaires et les mesures de sûreté doivent être appliquées aux premières, si d'autres peines, comme les peines privatives de liberté, ne peuvent pas l'être.

(2) J. O. Edition des Débats parlementaires, Chambre des députés, séance du 5 février 1901, p. 314. — Houpin et Bosvieux, *op. cit.*, t. I, n° 23. — Trouillot et Chapsal, *op. cit.*, p. 87.

et judiciaire est constante à ce point de vue, s'agissant des syndicats professionnels (1). D'ailleurs, le droit de transiger n'est-il pas la conséquence logique du droit d'ester en justice, puisque la transaction a pour but de terminer une contestation née ou de prévenir une contestation à naître ?

Section 3

Droits patrimoniaux de l'association étrangère

Quels droits faut-il reconnaître aux associations « étrangères » ? — § 1. Acquisitions à titre gratuit — § 2. Acquisitions à titre onéreux.

Les lois concernant la capacité des personnes régissent les étrangers résidant en France. Nous avons admis que ce qui était vrai des personnes physiques l'était en principe des personnes morales, et que, d'autre part, toutes les limitations apportées à la capacité des associations d'étrangers étaient applicables à la capacité des associations « étrangères ». Dans quelle mesure cette dernière proposition vaut-elle ? Lorsque l'association « étrangère » exercera ses droits à l'étranger, la question n'intéressera pas les intérêts français. Nous nous préoccupons seulement de l'hypothèse d'une association « étrangère » qui veut exercer des droits patrimoniaux sur le territoire français :

---

(1) Caen, 29 mai 1906 : S. 1910.II.75.

nous lui refusons l'exercice en France d'une capacité supérieure à celle de l'association d'étrangers si la loi étrangère lui octroie une telle capacité. En sens contraire, si l'association « étrangère » se voit reconnaître à l'étranger une capacité inférieure à celle de l'association d'étrangers, en vertu de l'article 3 du Code civil, nous ne lui reconnaîtrons en France que la capacité qu'elle possède à l'étranger. (1).

Les droits patrimoniaux de l'association d'étrangers — c'est-à-dire, répétons-le, de l'association régie par la

---

(1) Cass. Civ., 7 février 1912, précité. Il résulte de cet arrêt la validité du legs au profit d'une association régie par la loi étrangère et pourvue de plein droit de la personnalité civile. Quant à nous, cette solution serait trop libérale. — M. Bartin, *op. cit.*, t. III, p. 136, estime que les associations « dont la personnalité civile résulte, dans leur pays d'origine, de la *concession* qui leur est faite par un acte de l'autorité publique de ce pays, sont rigoureusement sans qualité, en France, pour y recueillir des libéralités, et plus généralement pour y acquérir des biens. Elles n'existent pas pour nous : elles n'ont... qu'une ressource, qui est d'obtenir... dans les conditions de la loi française, la reconnaissance d'utilité publique... ». Mais, toute différente est la condition des associations soumises à la loi étrangère, qui leur accorderait de plein droit la personnalité civile, si la loi française la reconnaît pour des groupements similaires (pp. 136 *in fine*, 137).

— Péchaud, *Capacité des personnes morales étrangères de recevoir en France à titre gratuit*, thèse, Paris, 1900 : l'auteur admet la création de la personnalité morale par l'Etat, et est naturellement conduit à décider l'incapacité des personnes morales étrangères de recevoir de plein droit à titre gratuit en France ; mais la capacité à cet égard apparaît dès la reconnaissance en France de ces personnes morales, qui seront pourtant soumises au principe de la spécialité et aux articles 910 et 937 du Code civil (pp. 1 à 54).

loi française — feront donc seuls l'objet des développements qui suivent, étant entendu qu'ils constituent aussi les droits patrimoniaux maxima de l'association « étrangère ».

Le patrimoine d'une association se constitue de deux manières : par des acquisitions à titre gratuit et par des acquisitions à titre onéreux. Dans quelle mesure ces acquisitions peuvent-elles se réaliser ?

§ 1. *Acquisitions à titre gratuit*

Au nombre des acquisitions à titre gratuit figurent les dons et legs, les cotisations des sociétaires et les subventions administratives.

Du rapprochement des articles 6 et 11, 2e alinéa, de la loi du 1er juillet 1901, il résulte que l'association d'étrangers ne peut recevoir de dons ou de legs (1). L'article 11 prévoit que l'association reconnue d'utilité publique est libre de recevoir des dons et legs dans les conditions prévues par l'article 910 du Code civil, et par l'article 5 de la loi du 4 février 1901, c'est-à-dire après autorisation par décret en Conseil d'Etat pour les dons et legs immobiliers d'une valeur supé-

---

(1) V. Béjanin, *op. cit.*, p. 108. — Colin et Capitant, *op. cit.*, t. 1, n° 719. — Houpin et Bosvieux, *op. cit.*, t. 1, n° 24. — *Contra* : v. Thibaut, *op. cit.*, p. 78 et s. : à son avis, du moment que le législateur ne statue pas en termes exprès, bien que les associations simplement déclarées n'aient pas la capacité d'accepter des libéralités, elles peuvent les recevoir, puisque le législateur leur concède la personnalité civile (pour nous, le législateur ne crée pas la personnalité morale).

rieure à trois mille francs ; sinon l'autorisation du préfet du département où siège l'association suffit (1). La possibilité de recevoir des libéralités semble réservée aux seules associations reconnues d'utilité publique, puisque l'article 6 de la loi de 1901 limite formellement la capacité des associations déclarées aux acquisitions à titre onéreux. Les travaux préparatoires

---

(1) Est-il possible de léguer à une association déclarée, mais non reconnue, sous la condition qu'elle obtiendra la reconnaissance d'utilité publique ? M. Berthélémy (*op. cit.*, p. 335) se prononce dans le sens de l'affirmative, si toutefois la capacité d'accepter à été conférée à l'association au moment de l'acceptation. De plus, les héritiers testamentaires ne doivent pas se refuser à l'exécution. En outre, les legs faits, même à un établissement incapable, sont efficaces, lorsqu'ils sont destinés finalement aux pauvres gens que cet établissement a pour objet de secourir.

— Il y a acte à titre onéreux et non donation, si une association reçoit un capital avec obligation temporaire ou perpétuelle de remplir une charge à peu près équivalente au revenu qu'elle obtiendra en plaçant cette somme (v. Demogue, *op. cit.*, p. 12). — De même, si une personne remet un capital à une association à charge de rendre service à un tiers, il y a stipulation pour autrui (v. Demogue, *op. cit.*, p. 13).

Sur les libéralités, v. Lepage, *Libéralités en faveur des associations non reconnues d'utilité publique*, Thèse, Paris, 1904. L'auteur estime que la loi du 1er juillet 1901 laisse de côté les acquisitions à titre gratuit sans vouloir les prohiber (p. 21). Il se prononce pour la validité des libéralités dissimulées sous la forme d'un contrat à titre onéreux (p. 63) ; quant aux libéralités réalisées par personne interposée ou au moyen d'un legs avec charge, il y a lieu de tenir compte du but poursuivi par le disposant : a-t-il voulu réaliser une fraude à la loi ? La libéralité est illicite et tombe ; dans le cas contraire, elle est licite. — Thibaut, *op. cit.*, pp. 78 et s. et pp. 97 et s.

sont en ce sens : des amendements tendant à octroyer aux associations déclarées le droit de recevoir des souscriptions et d'effectuer des acquisitions à titre gratuit ont été en effet rejetés, tant à la Chambre des Députés qu'au Sénat (1).

Cependant, une situation particulière est réservée aux associations ayant pour but exclusif l'assistance ou la bienfaisance. La loi du 14 janvier 1933 leur donne, dans son article 35, le droit d'accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires après avoir obtenu l'approbation du Conseil d'Etat.

D'autre part, la pratique permet de faire appel à la générosité publique sous forme de souscriptions, ventes de charité ou tombolas ; mais il faut réserver l'application de la loi sur les loteries. Citons encore les aumônes, qui, aux yeux du droit civil et du droit fiscal, ne constituent pas plus des libéralités que les pourboires ou les étrennes.

Ajoutons qu'un décret-loi du 29 novembre 1939 (2) est venu réglementer les œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique. Leur but, le soulagement des souffrances causées par la guerre autant que l'origine de leurs ressources, leur ont valu une législation spéciale. En effet, toute personne physique ou

---

(1) Séance de la Chambre des Députés du 5 février 1901 : amendement Baron. — Séance du Sénat du 17 juin 1901 : amendement Riou.

Contra : v. Lepage, *Libéralités en faveur des associations non reconnues d'utilité publique*, Thèse, Paris, 1904, notamment p. 128.

(2) J. O. du 1er décembre 1939. — Lois Nouvelles, 25 avril 1940, p. 277.

morale qui se propose de faire appel à la générosité publique doit en demander l'autorisation, à Paris à la préfecture de police, en province à la préfecture (ou à la sous-préfecture, mais cela ne regarde pas les associations d'étrangers). Cette demande, dont on donne récépissé, est accompagnée de pièces diverses et examinée par une commission départementale de contrôle des œuvres de guerre constituée par le préfet suivant un plan établi (1). La commission propose au ministre de l'Intérieur d'accorder ou de refuser l'autorisation, qui peut être subordonnée à une modification des statuts. Une autorisation spéciale est exigée pour faire appel à la générosité sur la voie publique ou dans des lieux ouverts à la circulation ou au stationnement du public. Dans le mois à compter du dernier jour de l'appel à la générosité publique, un état des sommes recueillies, le détail des frais d'organisation et la justification de l'emploi du produit net doivent parvenir à la préfecture.

L'autorisation une fois accordée, l'administration ne perd pas tout droit de regard. Le ministre de l'Intérieur et la commission départementale ont la faculté de se livrer à l'inspection du fonctionnement des œuvres, qui doivent tenir une comptabilité spéciale. Enfin, au cas de dissolution volontaire, le ministre de l'Intérieur doit homologuer la dévolution des biens.

Au cas d'inobservation des prescriptions du décret-loi, des sanctions civiles (retrait d'autorisation, sup-

---

(1) V. les art. 7 et 8 du décret-loi.

pression, dissolution par le tribunal civil à la requête du ministère public) sont encourues. De plus, les fondateurs, directeurs ou administrateurs des œuvres, faisant appel à la générosité publique sont passibles d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois, et d'une amende de 1.000 à 5.000 francs, ou de l'une des deux peines seulement ; les peines peuvent être portées au double s'il y a récidive. Voilà de quoi faire sérieusement réfléchir les dirigeants qui méconnaîtraient les dispositions du décret-loi. Le tribunal saisi de la poursuite, donc le tribunal correctionnel (la Cour d'appel, s'il y a lieu), peut prononcer la suppression ou la dissolution de l'œuvre.

La loi du 30 mai 1916 est abrogée et les œuvres déjà existantes, même celles qui fonctionnaient sous le régime de la loi du 30 mai 1916, ont dû solliciter l'autorisation de faire appel à la générosité publique dans le mois à dater de la publication du décret-loi du 29 novembre 1939.

S'il est interdit à l'association de recevoir à titre gratuit, que faut-il décider si un sociétaire fait apport d'un immeuble strictement nécessaire aux activités sociales, au moment de la constitution de l'association ? Cet apport sera-t-il assimilé à une libéralité, donc annulé ? Ou bien sera-t-il validé en tant que tel ? L'accord est fait, en doctrine, dans le sens de la validité des apports immobiliers répondant aux conditions de l'article 6 de la loi de 1901, à la suite des travaux préparatoires (1). Au surplus, l'article 15

(1) J. O. du 18 juin 1901, Edition des Débats parlementaires, p. 904 : déclaration de WALDECK-ROUSSEAU. — V. BER-

du décret du 16 août, stipulant qu'à la dissolution les sociétaires ne peuvent se voir attribuer une part quelconque des biens de l'association, *en dehors de la reprise des apports*, reconnaît implicitement le caractère licite des apports immobiliers, dont la pratique, d'abord timide, s'affirme de jour en jour.

Les apports mobiliers de capitaux semblent interdits (1). Ce ne seraient que des dons véritables, dont seul le nom serait changé. Le seul apport mobilier licite est constitué par la cotisation.

A notre sens, la cotisation participe du caractère gratuit. Ce n'est pas l'avis de tous les auteurs. Ainsi, le regretté professeur Hardoin (2) reconnaît à la cotisation le caractère d'acte à titre onéreux, parce que le sociétaire reçoit, en contre-partie, des droits sociaux. Selon lui, l'animus donandi fait défaut dès que l'apporteur recherche une satisfaction, même d'ordre moral. Il admet pourtant que pour garder son caractère onéreux, la cotisation doit procurer des droits proportionnels à l'importance de l'apport. Enfin, il reconnaît (mais n'est-ce pas la condamnation de

---

THÉLÉMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 334, note 1.

(1) Pourtant on a soutenu que des apports peuvent être faits en espèces, pourvu qu'ils soient proportionnés à ce que le sociétaire qui les fait attend de l'association (v. CHAVEGRIN, Journal des Sociétés, 1911, p. 289). — BERTHÉLÉMY, *op. cit., loc. cit.*

(2) Jean HARDOIN. *Les apports aux associations de la loi du 1er juillet* 1901, Thèse, Rennes, 1933, notamment pp. 83 et 97. — En ce sens, v. DEMOGUE, *op. cit.*, p. 19.

— v. DE VAREILLES-SOMMIÈRES, *Les personnes morales*, p. 308.

sa théorie ?) que cette règle ne doit pas être appliquée trop strictement. Nous estimons que l'animus donandi existe, parce que la recherche d'une satisfaction morale, les sociétaires ne pouvant participer à d'éventuels bénéfices, ne saurait faire disparaître l'intention libérale : c'est mettre une fois de plus en évidence le critère de la participation aux bénéfices qui sépare irréductiblement la société de l'association.

Quoi qu'il en soit, les ressources normales des associations sont constituées par les cotisations de leurs membres. Dans ce domaine, le législateur a apporté une seule restriction à la liberté des rédacteurs des statuts : le taux du rachat des cotisations ne peut être supérieur à 500 francs. Waldeck-Rousseau (1), qui soutenait le projet de « loi relative au contrat d'association », nous donne la raison de cette restriction bizarre :

« C'est qu'en n'assignant pas de chiffre au rachat des cotisations, on ouvre la porte à tous les expédients à l'aide desquels peut être tournée la loi... Si vous

---

(1) J. O. du 18 juin 1901, Edition des Débats parlementaires, p. 902. — Pratiquement on arrive au résultat suivant : les associations, qui demandent à leurs membres de racheter les cotisations à un taux supérieur à 500 francs, ou leur demandent des sommes payables par fractions et par périodes inégales dans la mesure des besoins ou une somme payée en une seule fois, vivront sous le régime des associations non déclarées, comme les associations qui seraient propriétaires d'immeubles dans une mesure plus large que ne le permet l'art. 6 de la loi de 1901. Cette remarque ne vaut évidemment pas pour les associations étrangères qui ne peuvent se constituer qu'en associations assimilées aux associations déclarées.

n'assignez pas de chiffre au rachat des cotisations, c'est-à-dire à une opération qui se fait en une fois, vous allez, sous couleur de rachat de cotisation, ouvrir précisément la porte à ces donations mobilières que l'article 6 a voulu éviter. »

On a donc voulu empêcher le bénéfice des donations dissimulées sous un rachat de cotisations à un prix trop élevé. Mais ce maximum de 500 francs a été fixé en 1901. Nous sommes en 1941 et malheureusement notre monnaie n'a cessé de se déprécier. Aussi serait-il utile de modifier ce chiffre dans le sens d'une augmentation sensible. D'ailleurs, M. Maurice Sibille avait déposé sur le bureau de la Chambre des députés, le 12 mars 1930, une proposition de loi tendant à fixer à 2.500 francs le taux maximum de rachat des cotisations.

En dehors de cette restriction, les statuts disposent librement. La cotisation, somme fixe versée tous les ans par les membres de l'association, peut ne pas connaître de maximum. Cela est formellement prévu dans les travaux préparatoires qui se plaisent à faire ressortir la situation complètement différente concernant le rachat des cotisations.

Les statuts peuvent déterminer plusieurs catégories de sociétaires : membres bienfaiteurs, actifs, honoraires, sociétaires stricto sensu, adhérents..., le taux des cotisations variant avec chaque catégorie.

Comment se détermine le taux de la cotisation ? Des inconvénients résulteraient de la fixation par les statuts d'un chiffre donné, car les efforts financiers suivent les circonstances économiques, essentiellement changeantes. Aussi, certains statuts chargent le comité

directeur d'élaborer un règlement intérieur déterminant notamment le montant des cotisations. Il est également loisible à l'assemblée générale annuelle, ou au comité directeur, de fixer le taux des cotisations, si les statuts leur confèrent ce pouvoir.

Un nouveau membre entre-t-il dans l'association ? Les statuts peuvent exiger le versement d'un droit d'entrée, identique pour les membres d'une même catégorie, mais sans maximum légal, habituellement obtenu par la majoration de la première cotisation.

A côté des dons et legs, des cotisations, mentionnons seulement pour mémoire les subventions de l'Etat, des départements et des communes. Nous ne pensons guère que l'Etat ou les personnes administratives françaises viennent subventionner souvent les associations étrangères, même poursuivant un but charitable : les œuvres françaises doivent les intéresser au premier chef.

§ 2. *Acquisitions à titre onéreux*

Si les associations d'étrangers sont en principe incapables, en dehors des cotisations, d'acquérir à titre gratuit, elles peuvent acquérir à titre onéreux (1). C'est qu'en effet, malgré les ressources modestes possédées légalement par l'association, elle garde un droit d'administration sur ses ressources : elle peut ainsi faire des économies. Au cours des travaux préparatoires de la loi de 1901, il avait été question de

(1) V. Houpin et Bosvieux, *op. cit.*, t. I, n° 25.

permettre à l'association déclarée de placer des économies en valeurs nominatives sur l'Etat ou garanties par l'Etat. Comme la capacité est la règle, bien que, et peut-être parce que cette disposition ne figure pas dans la loi, nous admettrons que l'association peut placer ses économies comme elle le désire, en valeurs quelconques même. Toutefois, on doit lui interdire les placements immobiliers, en vertu de l'article 6 de la loi de 1901.

Cette méfiance du législateur à l'égard des immeubles se retrouve à nouveau quant au point de savoir dans quelle mesure les associations sont libres d'acquérir à titre onéreux. Aucune limitation n'est apportée à l'acquisition des meubles (valeurs mobilières, œuvres d'art...) de quelque importance qu'ils soient.

Par contre, l'article 6 pose une véritable prohibition : exception faite du local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres, et des immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement de la tâche sociale, l'association déclarée ne peut faire aucune acquisition immobilière à titre onéreux (1). La méfiance du législateur se justifie-t-elle ?

---

(1) Si une association « étrangère » est capable, d'après sa loi nationale, de posséder des biens, elle pourra acquérir en France des valeurs de placement, ou un immeuble de rapport (Trib. civ. de St-Julien, 21 nov. 1912 : Revue de droit international privé, 1913, p. 87), pourvu qu'elle poursuive le but fixé à l'étranger et non le même but en territoire français (v. note L. Huguenev : S. 1914.1.306). Cette solution nous paraît trop libérale en ce sens que l'association « étrangère » pourrait avoir en France une capacité plus grande que l'association constituée suivant la loi française. Il faudrait souhaiter une réforme législative française per-

L'interdiction des acquisitions à titre gratuit, la réglementation très stricte des acquisitions à titre onéreux procèdent de la crainte de la *mainmorte*. Quelques esprits ont considéré comme légitime cette crainte de l'accumulation de biens appartenant à des associations perpétuelles, constituées en véritables personnes civiles. L'être moral survit à tous, est immortel : il recueille dons et legs et sa fortune est destinée à s'accroître sans cesse, en l'absence de partages. Peut-on permettre à des êtres fictifs, a-t-on dit, d'amasser une part importante des richesses publiques, et de jouir d'une force capable de tenir parfois en échec les lois économiques et politiques (1) ?

Dans une autre opinion, on estime que seules les propriétés immobilières sont dangereuses pour l'Etat. Il est vrai qu'on se place ordinairement sur ce terrain quand on parle de mainmorte. « La fortune mobilière est tenue de s'employer dans l'organisation capitaliste, en placements industriels ou en fonds publics; toute valeur mobilière employée est prise dans l'engrenage de la finance qui, si elle n'est pas complètement sous la dépendance de l'Etat, est dans tous les cas son alliée intime. Loin donc d'être pour la corporation un

---

mettant aux associations les acquisitions immobilières à titre onéreux ; aucune difficulté ne s'opposerait alors à donner la même capacité aux associations « étrangères »

V. Caillé, *Les associations laïques devant la loi nouvelle*, thèse, Paris, 1902, p. 110.

(1) Baudoux et Lambert, *Le droit d'association*, dans Revue des Deux Mondes, juillet-août 1907, p. 855. Ces auteurs craignent, par-dessus tout, les associations industrielles et commerciales qui pourraient, selon eux, réaliser le plus facilement une redoutable accumulation de biens (note 2, p. 855).

élément d'indépendance, la fortune mobilière est une cause de dépendance : « qui a terre a guerre », disait-on autrefois ; « qui a finance dépend de la cote », peut-on-dire aujourd'hui. Or, la cote, le crédit public, tout cela proclame la stabilité de l'Etat. Au contraire, les possessions territoriales sont un élément d'indépendance et une menace directe pour l'Etat » (1).

Il ne faut pas exagérer les dangers de la mainmorte immobilière. Et pourquoi l'association serait-elle plus dangereuse si son patrimoine est immobilier que s'il était mobilier ? Devant l'importance actuelle de la fortune mobilière, on ne voit pas les raisons qui feraient craindre la mainmorte immobilière plus que l'accumulation de biens mobiliers.

Mais le législateur français s'est laissé dominer par la « crainte absurde et en contradiction complète avec les faits (2) » de l'extension trop grande des patrimoines de collectivités, vestige d'une vieille tradition féodale : la crainte de la mainmorte. Depuis le Moyen-Age, les circonstances ont changé ! Le danger d'une accumulation de biens collectifs ne donnant pas lieu à des transmissions entre vifs ou à cause de mort est chimérique à l'heure actuelle. « On ne parle pas du danger de la mainmorte pour les biens souvent considérables qui appartiennent à des sociétés commerciales.

---

(1) HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 7e édit., p. 356 et 12e édit., p. 317, note 5.

(2) DUGUIT, *Les transformations générales du droit privé*, p. 80. — v. aussi DE VAREILLES-SOMMIÈRES, *Le contrat d'association*, p. 25, qui ramène à sa juste valeur ce qu'il appelle « le spectre de la mainmorte ».

Pourquoi la mainmorte n'est-elle pas un danger lorsqu'il s'agit d'une société d'assurances, d'un grand magasin ? Pourquoi l'est-elle lorsqu'il s'agit d'une association philanthropique ou d'enseignement ? Il n'y a point de raison. Mais les gouvernements craignent toujours que la liberté d'association ne soit trop grande et que les libres groupements ne s'emparent de domaines où ils veulent garder la direction sinon le monopole. Et alors ils secouent l'épouvantail usé de la mainmorte. Comment, du reste, parler de mainmorte à une époque où la concentration des capitaux est un phénomène d'une puissance irrésistible... ? » Craint-on que les intérêts fiscaux ne soient lésés à cause de l'impossibilité de percevoir les droits de mutation par décès sur les biens d'une association ? il suffirait d'étendre le domaine d'application d'une taxe d'équivalence qui existe déjà en certaines matières. A bout d'arguments, veut-on insinuer que l'association ne doit sa personnalité juridique, donc sa capacité juridique, qu'à une concession de l'Etat, dans la mesure où il daigne la lui accorder ? on connaît notre façon de penser sur l'idée de personnalité fictive : l'association existe en dehors de toute intervention du législateur qui peut seulement constater son existence et la réglementer.

La crainte de la mainmorte est un anachronisme au XX^{e} siècle ; rien ne peut la justifier. Bien plus, les syndicats professionnels ont, depuis la loi du 12 mars 1920, le droit de recevoir meubles et immeubles à titre gratuit. La liberté d'association n'aura sa pleine valeur que le jour où l'on accordera les mêmes droits aux associations, surtout aux associations de bienfaisance, du moment qu'elles auront satisfait aux conditions lé-

gales (1). En 1912, M. le doyen Duguit affirmait que l'interdiction des acquisitions à titre gratuit (disons plus généralement des acquisitions dans une mesure supérieure à celle de l'article 6 de la loi de 1901) « disparaîtra sous la pression des circonstances dans un avenir très prochain ». Et près de trente années ont passé ! Souhaitons avec lui que la logique et l'équité finissent par triompher : attendrons-nous aussi trente ans ?

En tout cas, inclinons-nous devant le texte et voyons ce que la loi permet à l'association d'acquérir et d'administrer. D'abord les bureaux de l'association : direction, différents services..., la salle de réunion (2). Du moment qu'on règle la liberté d'association, on ne doit pas pratiquement en interdire l'exercice. C'est encore pour favoriser les manifestations de l'activité sociale, la réalisation du but social, que l'association s'est vue réserver la faculté d'acquérir et d'administrer les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose : on conçoit mal qu'une société de tir ne puisse acquérir de stand de tir, une association de bienfaisance, le dispensaire, la crèche où soins, médicaments... seront donnés. Mais il y a lieu

---

(1) Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2e édit., t. V, pp. 623 et s. — M. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, t. II, p. 184, note 2, est du même avis. Il estime pourtant que la concentration de capitaux énormes entre les mains d'un individu ou d'une société commerciale est un danger public à surveiller : « mais ce sont là des considérations d'ordre sociologique et politique, et non d'ordre juridique ».

(2) Ce que la loi interdit, c'est l'acquisition d'immeubles de rapport, que l'association louerait par exemple, et dont elle tirerait des revenus — V. Guionnet, *op. cit.*, p. 79.

de remarquer que la limite à la capacité posée par la loi est formelle : seuls les immeubles *strictement* nécessaires sont susceptibles d'entrer à titre onéreux dans le patrimoine de l'association.

Cependant, l'administration de ses immeubles lui est réservée. Ce sera faire œuvre de bon administrateur que de louer les dépendances accessoires d'un immeuble, ou la salle de réunion les jours où elle n'est pas utilisée. Par contre, si une partie des immeubles de l'association est louée à un tiers, voire une partie d'un immeuble, on contrevient à la loi en montrant clairement qu'on s'est rendu propriétaire d'immeubles autres que ceux qui seraient strictement nécessaires.

La capacité des associations d'étrangers, généralement calquée sur celle des associations déclarées, est donc assez restreinte. Pour assurer l'efficacité des mesures de limitation de capacité, il fallait une sanction : nous la trouvons édictée par l'article 17 de la loi de 1901, que nous appliquerons aux associations d'étrangers; elle s'appliquera aussi aux associations « étrangères » dans la mesure où l'exercice de la capacité leur aura été possible en France.

Section 4

Sanction des limitations a la capacité des associations étrangères

L'article 17 de la loi du 1er juillet 1901 proclame la nullité de tous les actes entre vifs ou à cause de mort,

à titre onéreux ou à titre gratuit, accomplis directement, par personne interposée ou par toute autre voie indirecte, dont l'objet serait de permettre aux associations légalement ou illégalement formées d'échapper aux dispositions de l'article 6. Il ne s'agit ni de la dissolution de l'association, ni de poursuites contre les dirigeants ou contre les autres membres, mais de la seule annulation des actes accomplis en contravention à l'article 6. Cette sanction est donc applicable aux actes des associations « étrangères » comme à ceux de l'association d'étrangers.

L'article 17 suscite un certain nombre d'observations relatives aux actes incriminés, à la preuve, au caractère de la nullité et à ses conséquences.

Le texte est rédigé de façon à englober tous les moyens de fraudes susceptibles d'être employés pour tourner la loi. Rarement ces moyens seront utilisés directement de mauvaise foi. Le plus souvent, sous couvert de contrats à titre onéreux ou par interposition de personnes, on masquera le caractère véritable de libéralités faites contrairement à l'article 6.

C'est le demandeur en nullité qui doit établir la preuve de la fraude à la loi. Tous les moyens de preuve ordinaires peuvent être employés, même de simples présomptions de fait, dont l'appréciation est laissée au juge du fait. Remarquons toutefois que les présomptions d'interposition de personnes prévues à l'article 17, alinéa deuxième, de la loi, sont seulement applicables aux congrégations religieuses, comme le spécifie le texte. Par contre, l'article 911 du Code Civil, relatif à la matière des donations, trouvera ici application.

La nullité de l'article 17 présente un caractère d'ordre public, c'est une nullité absolue. Aussi n'est-elle couverte ni par ratification expresse ou tacite, ni par prescription (1). Il en résulte encore que tout intéressé (même l'association en tant que personne morale) ayant un intérêt juridique ou pécuniaire à voir prononcer la nullité peut intenter l'action. — La nullité peut être prononcée à la requête du ministère public du moment que l'ordre public est en jeu (2); nous rencontrons une application de l'article 46 de la loi du 20 avril 1810, texte général permettant l'intervention du ministère public en son nom propre et par voie d'action, dans les cas spécifiés par la loi, et la poursuite de l'exécution des lois, arrêts et règlements dans les cas qui intéressent l'ordre public : cette action d'office est prévue par l'article 28 du décret du 16 août 1901. Elle est alors introduite par une assignation donnée à ceux qui sont chargés de la direction ou de l'administration de l'association. En outre, tout intéressé faisant ou non partie de l'association a la faculté d'intervenir dans l'instance, laquelle s'intente devant le tribunal civil du lieu du siège de l'association ou de son établissement.

La nullité a pour effet de remettre les parties dans l'état où elles auraient été si l'acte annulé n'avait pas existé. S'agissait-il d'une libéralité ? l'objet en reviendra au donateur ou à ses ayants droit, sans que les

---

(1) Si le ministère public n'agit pas, et si les vendeurs ou donateurs se taisent, les biens resteront dans le patrimoine de l'association et suivront le sort général des biens : v. MARGAT, *op. cit.*, p. 453. — HÉBRARD, *op. cit.*, p. 77.

(2) Cass. civ., 17 juillet 1907 : Gaz. Trib. 20 juillet 1907.

dépenses faites sur les immeubles puissent être remboursées à l'association, réputée possesseur de mauvaise foi. S'agissait-il d'une acquisition immobilière à titre onéreux, en dehors des immeubles strictement nécessaires ? les biens retourneront dans le patrimoine du vendeur, du contractant, dans l'état où ils se trouvaient au moment de la passation de l'acte, c'est-à-dire libres des charges ou hypothèques consenties par l'association. Pourtant un arrêt de la Cour de Cassation de 1895 (1) fait ressortir qu'après trente ans, les conséquences de fait des actes attaqués ne peuvent être modifiées. Tant que l'action en nullité n'est pas intentée, l'association ne détient les biens qu'à titre précaire. Si le ministère public agit après le délai de la prescription, les biens provenant de donations ou legs deviendront biens sans maître, tandis que les biens acquis illégalement à titre onéreux seront vendus et le prix versé à l'actif de l'association.

Telle est la sanction des limitations apportées à la capacité des associations étrangères. On notait, ces dernières années, une tendance en faveur d'une extension de la capacité des associations. Dès 1927, cette tendance se manifestait par une proposition de loi de M. Groussau, déposée à la Chambre des députés le 12 juillet; nous y relevons notamment la phrase suivante : « Les associations déclarées jouissent de la personnalité civile. Elles ont le droit d'ester en justice, de recevoir tous apports et d'acquérir sans autorisation, à titre gratuit ou à titre onéreux, des biens meubles ou immeubles ».

---

(1) Cass. civ., 6 nov. 1895, D. P. 1897.I.25, note SARRUT.

APPENDICE

LES UNIONS D'ASSOCIATIONS

S'il est vrai que l'union fait la force, il n'est pas étonnant de constater la formation d'unions d'associations, de fédérations d'associations, pour coordonner l'action de diverses associations pour une meilleure réalisation du but commun (1).

La constitution de ces unions est-elle licite (2) ? La loi ne le dit pas expressément, mais deux textes, l'un relatif aux associations déclarées, l'autre aux associations reconnues d'utilité publique, parlent de ces unions en ajoutant ou en modifiant les formalités exigées des associations que nous qualifions d'unitaires : ce sont les articles 7 et 10 du décret du 16 août 1901. L'article 7 nous intéresse plus spécialement, puisqu'il a trait aux associations déclarées : « Les unions d'associations ayant une administration ou une direction centrale sont soumises aux dispositions qui précèdent. Elles déclarent, en outre, le titre, l'objet et le siège des associations qui les composent. Elles font connaître

(1) CUCHE, *op. cit.*, p. 229.
(2) V. PLANIOL et RIPERT, *op. cit.*, t. XI, nos 1120 et s. — HOUPIN et BOSVIEUX, *op. cit.*, t. I, nos 37 et s. — TROUILLOT et CHAPSAL, *op. cit.*, pp. 125 et s.

dans les trois mois les nouvelles associations adhérentes ». La légalité des unions d'associations ne fait donc aucun doute.

Des unions d'associations étrangères peuvent pareillement se constituer (1), bien que le décret-loi du 12 avril 1939 ne semble pas s'en occuper. Mais les dispositions de la loi de 1901 et du décret du 16 août 1901 sont applicables dans le silence du décret-loi. Le texte de l'article 7 du décret de 1901 justifie donc la légalité de la formation de fédérations d'associations étrangères. Il est bien évident que l'union, la fédération devra obtenir pour elle-même l'autorisation administrative, après s'être soumise aux formalités du nouveau titre IV[e] de la loi de 1901. Ainsi la Fédération pour la France de l'Association des Combattants Italiens, ayant son siège français à Paris, 44, rue de Bellechasse, a sollicité l'autorisation par l'intermédiaire du préfet de police, de la même façon que la section de l'Association Nationale des Combattants Italiens, rattachée à la Fédération, ayant son siège à Rennes, 7, rue du Pré-Perché, a demandé par l'intermédiaire du préfet d'Ille-et-Vilaine une semblable autorisation.

Alors que la loi du 21 mars 1884 reconnaît formellement aux syndicats le droit de se concerter pour la défense de leurs intérêts, tout en défendant aux fédérations de posséder aucun immeuble ou d'ester en

---

(1) Nous n'avons pas à nous occuper spécialement d'unions d'associations « étrangères » qui seront régies par la loi étrangère. Si une telle union prétendait exercer sa capacité en France, elle ne constituerait, au regard de la loi et du juge français, qu'une association « étrangère » et rien de plus : son caractère collectif serait sans importance.

justice, la loi de 1901 reste muette. Il faut en conclure que l'union d'associations a une capacité égale à celle des associations qui la composent (1). Avant 1939, la question posait parfois des problèmes délicats du fait de l'existence dans telle union d'associations n'ayant pas la même capacité : associations déclarées ou reconnues d'utilité publique, le Conseil d'Etat exigeant, pour qu'une union soit reconnue d'utilité publique, que les associations qui la composent soient au moins déclarées. Depuis 1939, toute difficulté a disparu : le décret-loi a créé une nouvelle catégorie d'associations, les associations autorisées, catégorie spéciale aux associations étrangères : donc l'union aura la capacité d'une association étrangère, sauf si elle a obtenu la reconnaissance d'utilité publique. Le principe de la spécialité devra être respecté par l'union; le but poursuivi étant identique ou du moins similaire à celui poursuivi par les associations, membres de l'union, en vue de la coordination des efforts communs.

Pour toutes les autres questions, nous nous contentons de renvoyer aux explications données au cours de notre deuxième partie.

Mais de même que l'union, l'association peut disparaître : elle cessera de fonctionner, n'aura plus à exercer ses droits : après l'avoir vue naître et vivre sa vie juridique, nous devons la voir s'éteindre.

---

(1) Sur la capacité comparée des unions de syndicats et des unions d'associations, v. Boisdon, *op. cit.*, n° 59.

TROISIÈME PARTIE

Fin de l'association étrangère

L'être moral, comme l'être physique, a pour destin de mourir un jour ou l'autre, même si on a voulu, lors de sa constitution, lui donner une existence de durée illimitée.

La mort, la fin juridique des associations étrangères met une fois encore en valeur la distinction des associations « étrangères » et des associations d'étrangers.

L'association « étrangère », ayant son siège social à l'étranger, est régie quant à son statut personnel par la loi étrangère ; pourtant, du moment qu'elle veut exercer son activité en France, elle doit se soumettre aux lois françaises de police et de sûreté, donc au décret-loi du 12 avril 1939. Il en résulte que la disparition de l'association « étrangère » peut être imputable soit à la loi étrangère de statut personnel, soit à la loi française. Nous avons admis que, du moment qu'une association « étrangère » avait la personnalité juridique à l'étranger, il fallait la lui reconnaître en France. De même, si la loi étrangère lui reconnaît l'existence légale, la loi française doit la lui reconnaître. A l'inverse, nous déciderons que si la loi étrangère ne reconnaît plus l'existence légale d'une association « étrangère », celle-ci ne doit plus avoir d'existence légale en France : elle doit disparaître, et ses biens seront liquidés suivant la procédure étrangère, à moins de dispositions contraires dictées par l'ordre public français. L'association « étrangère » disparaîtra aussi en vertu des dispositions des lois françaises de police et de sûreté.

Les établissements en France d'associations « étrangères » acquièrent une existence autonome aux yeux de la loi française, qui les considère, à tous égards, et notamment à l'égard de leur fin juridique, comme des associations d'étrangers, qui ont leur siège en France, pour lesquelles toutes les causes de dissolution et de nullité, ainsi que la dévolution ou la liquidation des biens de l'association dissoute, se réfèrent à la loi française.

Mais, avant d'entrer dans le vif du sujet, une question préalable se pose : la fin de l'association entraîne-t-elle automatiquement la fin de son ou de ses établissements ? Inversement, la fin d'un établissement entraîne-t-elle de plein droit la fin de l'association dont il dépend ?

La loi du 1er juillet 1901 est muette au sujet des établissements. Il fallait décider, à notre avis, que la disparition de l'association entraînait celle des établissements, mais qu'à l'inverse la disparition d'un établissement n'entraînait pas celle de l'association.

Depuis 1939, un régime nouveau a été institué qui oblige tous les établissements à solliciter et à obtenir l'autorisation administrative : ils acquièrent ainsi une certaine autonomie vis-à-vis de l'organisme central. Nous déciderons donc que la disparition d'un établissement reste sans influence sur l'association elle-même et que la disparition de l'association n'amène pas forcément celle des établissements. Pratiquement, cependant, si la disparition est due à une décision administrative prenant pour fondement l'opportunité politique, la dissolution ou la nullité d'un groupement ou d'un de ses établissements signifiera fatale

ment l'extinction de toutes les activités sociales, centralisées ou non, du groupement.

La fin juridique de l'association étrangère, dont traitera notre troisième partie, se présente sous deux formes : la dissolution que nous opposons à la nullité. L'une est un acte, l'autre un état ; l'une est prononcée, l'autre constatée ; l'une voit intervenir un agent extérieur, l'autre existe en soi. En outre, comme pour un individu, une personne physique, au décès de laquelle se posera la question de succession, de même à la disparition de l'association se posera la question de la liquidation et de la dévolution des biens qu'elle détenait. Au regard des particuliers, il existe deux grands modes de successions : la succession ab intestat et la succession testamentaire. Sans vouloir pousser trop loin l'analogie, on peut envisager l'hypothèse de succession testamentaire, lorsque les statuts ou l'assemblée générale de l'association règlent le sort des biens. Dans les autres cas, des successions ab intestat aussi variées que les espèces se présenteront. Enfin, les successions seront parfois vacantes, si l'assemblée générale a été déficiente et s'est désintéressée de la question.

Aussi procéderons-nous à l'examen de la dissolution, puis de la nullité, en traitant successivement des cas de dissolution ou de nullité et du sort réservé aux biens des associations dissoutes ou nulles. Nous joindrons en terminant une rapide esquisse relative à la reconstitution de ces associations.

CHAPITRE PREMIER

LA DISSOLUTION DE L'ASSOCIATION ÉTRANGÈRE

Prononcer la dissolution d'une association et ne faire que cela, suffirait pour une association qui ne posséderait pas de patrimoine. Mais si certains biens existaient qui permettaient le fonctionnement de l'association, si l'association possédait des ressources pécuniaires, il est nécessaire de prévoir le sort qui sera réservé aux biens de l'association dissoute. Aussi, à l'examen des cas de dissolution des associations étrangères, joindrons-nous celui de la liquidation et de la dévolution des biens des associations dissoutes.

SECTION I

CAS DE DISSOLUTION

§ 1. *Dissolution volontaire : statutaire - délibérée.* — § 2. *Dissolution forcée : judiciaire, obligatoire ou facultative - administrative ; le recours pour excès de pouvoir contre le retrait ou le refus d'autorisation est-il possible ? ou est-on en présence d'actes de gouvernement ?*

Sous le régime de la loi de 1901, la dissolution était volontaire ou forcée. Depuis 1939, il en est toujours

de même ; seulement, une forme supplémentaire de dissolution forcée, la dissolution administrative, a été introduite.

§ 1. *Dissolution volontaire*

Deux hypothèses se présentent : la dissolution statutaire et la dissolution délibérée.

Nous avons dit, en son temps, que le plus souvent les statuts d'une association prévoient les conditions auxquelles elle devra se dissoudre, généralement avec approbation d'une majorité renforcée. Les statuts faisant la loi des parties, il n'y a rien à dire, il faut s'incliner.

Pourtant, nous pensons qu'une dissolution statutaire est possible, même en dehors des stipulations expresses des statuts. Supposons le cas de statuts ne prévoyant pas les conditions de dissolution. Ainsi, telle association s'est constituée dans le but d'ériger une statue à tel écrivain étranger, ami de la France : lorsque la statue sera érigée, le but atteint, l'association est dissoute. Telle association se propose pour but l'émancipation nationale d'un pays annexé par exemple : lorsque la libération du territoire du joug de l'état annexant sera accomplie, les activités de l'association n'auront plus de raison de continuer. Telle association ne comprendra plus qu'un membre ; or, il faut être deux au moins pour former une association (1). Il est encore évident que l'arrivée du terme

(1) Ainsi les associations d'Anciens Combattants de telle guerre sont destinées à disparaître au bout d'un certain

ou de la condition stipulés dans les statuts amène, ipso facto, la disparition de l'association.

Dans tous ces cas, il y a application implicitement ou explicitement des statuts.

Cependant, on rencontre des situations pour lesquelles il est absolument impossible de faire appel aux statuts pour préciser les conditions de dissolution de l'association. Du moment que l'acte juridique d'association est un *contrat* de droit public, il apparaît que le mutuus dissensus peut délier ce que le mutuus consensus avait lié (1) : la volonté unanime des sociétaires a pour effet la dissolution de l'association. Mais l'unanimité peut ne pas être réalisée ; c'est même ce qui doit normalement se produire. Va-t-on permettre à un sociétaire de partir quand et comme bon lui plaira ? Va-t-on l'obliger à rester dans les liens sociaux alors

---

nombre d'années. Cependant il a été jugé qu'une personne pouvait continuer à représenter, seule, une association jadis plus florissante. La jurisprudence judiciaire en fait application aux congrégations réduites à un seul membre : Poitiers, 29 mai 1845, D. P. 1846.II.198 ; Cass. Civ. 23 mai 1849, D. P. 1849.I.161. La jurisprudence administrative se décide dans le même sens : un avis du Conseil d'Etat du 21 mars 1901 déclare qu'il est impossible de liquider les biens d'une congrégation comprenant encore un membre, avant le retrait de l'autorisation dans les formes légales — Trouillot et Chapsal, *op. cit.*, p. 250 et note 1 adoptent cette opinion. — Nous pensons que cette solution est exceptionnelle et spéciale aux congrégations religieuses : normalement l'association doit comprendre plusieurs membres, sinon la personnalité morale, que nous considérons comme une réalité, disparaîtrait, et son maintien ne correspondrait plus qu'à une fiction.

(1) L'unanimité n'est pas faite sur ce point dans la doctrine : v. Michoud, *La Théorie de la personnalité morale*, t. II, n° 339.

qu'il désire en sortir ? La question ne laisserait pas d'être embarrassante si nous étions dépourvus de texte. Or, s'agissant d'association à durée indéterminée, l'article 4 de la loi de 1901 vient stipuler que les membres ont la faculté de s'en retirer en tout temps, après règlement des cotisations échues et de l'année courante. Si les sociétaires s'étaient engagés, en adhérant aux statuts, à ne pas quitter l'association, ou à la quitter à des conditions plus sévères pour eux-mêmes, ils pourraient, malgré tout, se retirer, en acquittant simplement les cotisations échues et celle de l'année courante, car l'article 4 in fine nous paraît édicter une disposition d'ordre public. A contrario de ce texte, nous estimons que les membres d'une association à durée limitée ne peuvent s'affranchir du lien social, mais que, d'autre part, dans le silence du texte, une clause en sens contraire devra recevoir application.

Mais, la dissolution est-elle possible, par décision de l'assemblée générale à la simple majorité, si les statuts ne la prévoient pas ? La loi de 1901 reste muette. Aussi doit-on décider que la dissolution à la majorité pure et simple est valable. C'est la même solution qu'il faut appliquer aux congrégations religieuses, bien que le Conseil d'Etat paraisse se rallier à la théorie de la fiction, selon laquelle la congrégation serait créée par l'Etat et ne pourrait disparaître que par un acte de volonté de l'Etat (1).

---

(1) V. notes de jurisprudence du Conseil d'Etat, par REYNAUD et LAGRANGE, 1900, p. 196.

La dissolution peut n'être ni statutaire, ni délibérée, mais forcée.

§ 2. *Dissolution forcée*

Avant 1939, on ne trouvait que la dissolution judiciaire ; depuis cette date, la dissolution administrative a fait son apparition.

1° *Dissolution judiciaire.*

Au cas de contravention aux prescriptions de l'article 3 de la loi de 1901, la dissolution est obligatoire par le tribunal : l'association est fondée sur une cause ou en vue d'une objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ayant pour but l'atteinte au territoire national ou au régime républicain.

Quelle est la juridiction compétente pour prononcer la dissolution ? Le tribunal civil. Certains auteurs ont soutenu que le législateur en parlant du tribunal civil avait voulu exclure le tribunal correctionnel, qui serait compétent seulement si des faits délictueux étaient commis. Personnellement, nous sommes de cet avis, moins d'après l'argument de forme tenant à la rédaction du texte, que d'après ce qui nous paraît être la logique : la pratique désigne souvent le tribunal de première instance sous l'appellation : le tribunal civil ; de même que le président du tribunal de première instance est couramment appelé président du tribunal civil. Mais, si l'association est condamnée pour faits délictueux, même constituant une infraction aux dispositions de l'article 3 de la loi de 1901, le tribunal correctionnel ne pourra pas prononcer la dissolution : seul le tribunal civil est compétent à cet effet.

Le tribunal statue soit à la requête d'un intéressé, soit à la diligence du ministère public (1). Nous rencontrons un des rares exemples de l'intervention d'office du ministère public en son nom propre, en vertu de l'article 46 de la loi du 20 avril 1810. Aux fins de dissolution, le ministère public devra assigner ceux qui sont chargés de la direction ou de l'administration de l'association ; tout intéressé faisant ou non partie de l'association a qualité pour intervenir dans l'instance. Le ministère public a la possibilité d'assigner à trois jours francs. Le tribunal se voit réserver la faculté d'ordonner par provision la fermeture des locaux etl 'interdiction de toute réunion des sociétaires. nonobstant toute voie de recours, et sans préjudice des sanctions pénales à l'égard de ceux qui ont fait la déclaration préalable d'une manière inexacte ou incomplète. La cause de dissolution obligatoire est susceptible de présenter un caractère de gravité tel que toute activité sociale doive pouvoir cesser immédiatement, et la disparition de l'association être prononcée dans les trois jours.

En ce qui concerne la dissolution prononcée à la requête d'un intéressé, il importe de savoir comment apprécier l'intérêt dont il doit justifier, appréciation qui trouvera son utilité dans l'instance engagée par le ministère public, à l'égard de l'intéressé ne faisant pas partie de l'association. Tout sociétaire a intérêt à intervenir : cela ne fait aucun doute.

---

(1) Art. 7 de la loi de 1901 modifié par un décret-loi du 23 octobre 1935.

Mais à quelles conditions une personne étrangère à l'association est-elle intéressée à la dissolution ? Il est impossible de fournir une réponse très précise, les conditions étant aussi variées que les espèces elles-mêmes. Force est de se contenter de l'énonciation des principes en la matière : on ne se soucie pas de l'importance de l'intérêt (1), de son caractère pécuniaire ou moral. Par contre, il est indispensable que le demandeur puisse justifier d'un intérêt né et actuel, en même temps personnel et direct. Ce sera à l'intéressé, puis aux juges à apprécier si ces caractères existent.

Si la dissolution est parfois obligatoire pour le tribunal, elle est aussi parfois facultative ; c'est-à-dire que, après avoir vérifié qu'on se trouve bien dans les conditions voulues pour prononcer la dissolution, les tribunaux ont le pouvoir de décider s'il y a lieu ou non de la prononcer.

La dissolution facultative résulte d'abord des dispositions de l'article 7, alinéa deuxième, complété par l'alinéa dernier, pour le cas d'infractions aux dispositions de l'article 5 de la loi de 1901. La loi aurait pu spécifier tout simplement que l'association qui n'a pas rempli, ou seulement de façon incomplète, les formalités de la déclaration, se verra à l'avenir refuser toute capacité reconnue aux associations déclarées. Le législateur a voulu se montrer plus sévère, sans doute parce que l'obtention de la capacité juridique est une faveur dont il faut se montrer digne.

---

(1) Cass. Civ., 15 juillet 1901, S. 1902.I.217, note NAQUET *in fine*.

L'hypothèse du défaut de déclaration ne nous semble guère possible : l'association serait occulte et sans capacité légale. Mais deux catégories de fautes sont susceptibles de se présenter : les déclarations sont inexactes, ou elles sont incomplètes.

Déclarations inexactes ! Dans le domaine des associations étrangères, voilà une faute aisément concevable. La déclaration a été faite à une préfecture autre que celle du véritable siège social. Le titre, l'objet de l'association ont été masqués par des affirmations mensongères. Plus difficile serait une fausse déclaration du siège des établissements, car les recherches sont aisées à faire. Quant aux personnes chargées de l'administration ou de la direction de l'association, rien de plus commode que de se servir de prête-noms, quitte à laisser toute l'action véritable aux mains d'individus dont le nom attirerait trop vite l'attention de l'administration.

Déclarations incomplètes ! Les deux exemplaires des statuts n'ont pas été joints à la déclaration : cette omission sera rare, car les bureaux de la préfecture examinent si les différentes pièces sont apportées. De plus, les instructions ministérielles récentes prescrivent de renvoyer les dossiers aux intéressés si les formalités ne sont pas suivies. Au contraire, les dirigeants peuvent oublier volontairement ou non de signaler les changements survenus dans la direction et l'administration, de même que dans les statuts, ou de consigner sur le registre spécial ces modifications.

La dissolution peut alors s'abattre sur l'association. Comment vont se décider les juges ? Les infractions aux dispositions de l'article 5 présentent des

caractères de gravité très variables. Il semble que les tribunaux aient à distinguer entre la faute substantielle et la faute non substantielle. C'est à dessein que nous employons des expressions analogues à celles couramment employées quand il s'agit d'apprécier l'erreur. Quant aux associations étrangères, nous pensons, en outre, que l'intention de frauder la loi française doit être prise en considération ; sans doute servira-t-elle à constituer la faute substantielle, c'est-à-dire la faute lourde, impardonnable, essentielle pour les sociétaires ou pour l'Etat français. Au juge de se prononcer.

Quelles personnes ont qualité pour solliciter du tribunal la dissolution facultative ? Le décret-loi du 23 octobre 1935 n'a fait que reprendre l'ancienne disposition qui précisait que la dissolution peut être prononcée à la requête de tout intéressé ou du ministère public. Il y a lieu, pour déterminer le sens de cette phrase, de l'opposer à l'autre alinéa nouveau. Au fond, la différence entre les deux alinéas, l'un relatif à la dissolution obligatoire, l'autre relatif à la dissolution facultative pour le tribunal, tient en un mot qui apparaît dans le premier et dont le second ne fait pas mention : le mot *diligence*.

S'agit-il de la dissolution facultative ? Il est spécifié simplement que la dissolution peut être prononcée à la requête du ministère public. La procédure judiciaire suivra donc normalement son cours (1). Quant à la qualité de l'intérêt nécessaire pour intervenir dans

(1) Art. 7, alin. 4, de la loi de 1901.

l'instance, ce qui a été dit précédemment pour le cas de dissolution obligatoire s'applique de la même façon.

La dissolution judiciaire facultative entraîne automatiquement des sanctions pénales contre les dirigeants responsables qui ont accompli inexactement ou incomplètement les formalités de la déclaration préalible : ils seront punis d'une amende de seize à deux cents francs. Une amende double les frappera au cas de récidive. Cette amende donnera à réfléchir aux dirigeants d'associations.

Certains auteurs ont soutenu que la dissolution facultative existait encore par analogie avec l'article 1871 du Code civil. Cet article fait partie du chapitre intitulé « Des différentes manières dont finit la société ». On vient nous dire : l'article 1871 n'est qu'une application des principes du droit commun ; donc la solution qu'il préconise doit s'appliquer au contrat d'association, comme il s'applique au contrat de société. Allons-nous nous rallier à cette solution ? La question est de savoir si, dans cette hypothèse, le caractère contractuel domine le caractère public. Si oui, nous répondrons affirmativement. C'est ce que nous pensons en décidant, suivant les termes de l'article 1871, que, s'il y a de justes motifs, dont le juge appréciera la légitimité et la gravité, la dissolution des associations à durée limitée peut être demandée par l'un des sociétaires avant l'arrivée du terme.

La dissolution judiciaire, qu'elle soit obligatoire ou facultative, comporte une sanction générale : en effet, les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association qui se serait maintenue ou reconstituée illégalement après le jugement de dissolution, seront pu-

nis d'une amende de seize à cinq mille francs (16 à 5.000 francs) et d'un emprisonnement de six jours à un an (1).

Cette sanction appelle quelques remarques. Tout d'abord, notons que l'emprisonnement et l'amende sont encourus concurremment, sont inséparables. Qu'on condamne les administrateurs et les directeurs de l'association, cela va de soi. Mais pourquoi condamner obligatoirement des fondateurs qui peuvent très bien n'avoir gardé depuis longtemps aucune relation avec elle ? Même, à supposer qu'il garde des relations avec l'association, un fondateur ne participe pas forcément à l'administration ou à la direction. Il semble bien, et c'est l'avis de la plupart des auteurs (2), que la loi ne veuille punir que les responsables du délit : comme tel, il faut prouver l'intention coupable, en dehors et à côté du fait punissable. Si le fondateur a connu le but illicite de l'association dès le premier jour de sa constitution, ou s'il participe à la direction ou à l'administration, il tombe sous le coup des sanctions pénales indiquées, emprisonnement et amende.

La dissolution intervenue, que devient l'autorisation administrative qui avait été donnée à l'association ? Soutiendra-t-on que l'autorisation subsiste au cas de dissolution judiciaire facultative, parce que c'est seulement un défaut dans l'exécution des formalités qui est la cause de la dissolution ? Il nous apparaît que dans tous les cas la dissolution emporte dé-

(1) Art. 8, alin. 2, de la loi de 1901.
(2) Houpin et Bosvieux, *op. cit.*, t. I, n° 32.

chéance de l'autorisation, car, au cas de dissolution judiciaire facultative, si les tribunaux prononcent la dissolution, c'est qu'une formalité substantielle a été omise. L'autorisation n'a plus de support, elle doit disparaître. Nous verrons l'importance de la position que nous prenons ici, du point de vue des sanctions pénales applicables aux dirigeants.

Telle est la part faite aux tribunaux judiciaires, relativement aux cas de dissolution des associations étrangères. Quel est le domaine réservé à l'administration ? Dans quel cas y a-t-il dissolution administrative forcée ?

2° *Dissolution administrative.*

L'article 12 de la loi du 1er juillet 1901 permettait au Gouvernement de prononcer la dissolution par décret des associations composées en majeure partie d'étrangers, celles ayant des administrateurs étrangers ou leur siège à l'étranger, lorsque leurs agissements étaient susceptibles de fausser les conditions normales du marché des valeurs ou des marchandises, ou de menacer la sûreté extérieure ou intérieure de l'Etat.

Mais cet article 12 a été abrogé le 12 avril 1939, et c'est le titre IVe nouveau de la loi de 1901 qui permet d'apporter la solution du problème : il ressort que la dissolution administrative intervient après décret ou après arrêté du ministre de l'Intérieur.

L'autorisation déjà donnée à une association de poursuivre son activité ne sera retirée que par décret rendu en conseil des ministres. Nous sommes en présence d'une mesure de garantie prise par le législa-

teur, en l'occurrence le Gouvernement, sous réserve de la ratification par les Chambres, contre l'arbitraire de l'exécutif. Il eût été trop dur qu'une simple décision individuelle, un arrêté ministériel, vînt mettre un terme aux activités d'une association étrangère : ç'eût été s'en remettre au bon vouloir du « prince ». Evidemment, le décret ne présente pas une garantie tellement supérieure ; mais ne soyons pas méprisants pour ce qui est tout de même une garantie.

Un simple arrêté ministériel, au contraire, est suffisant pour signifier le refus d'autorisation.

Après retrait ou refus d'autorisation administrative, les associations étrangères doivent cesser aussitôt leur activité. Autrement dit, la dissolution est la conséquence logique du décret ou de l'arrêté retirant ou refusant l'autorisation. Pourtant, l'association peut se survivre à elle-même pendant la durée du mois qui suit la notification de la décision. En ce qui concerne les sociétés, il existe une situation tout à fait analogue. Il est en effet nécessaire que la société dissoute garde la personnalité juridique jusqu'à ce que la liquidation soit terminée, pour empêcher que les créanciers sociaux ne perdent l'exercice de leur droit de gage exclusif. Aussi la personnalité juridique survit-elle à la société pour les besoins de la liquidation (1).

Du reste, l'article 29 nouveau de la loi de 1901 parle de cessation d'activité. Il apparaît donc que les

---

(1) V. par exemple, Cass. Req. 27 juillet 1863, D. P. 1863. I.460. — S. 1863.I.457.

organes d'administration et de direction peuvent continuer à fonctionner aux fins de liquidation.

Si les garanties légales contre les abus du Gouvernement en matière d'autorisation administrative sont minimes, il ne faut pas oublier que tout individu physique ou moral, lésé par un acte administratif, a la possibilité d'actionner la soupape de sûreté que constitue le *recours pour excès de pouvoir.*

Le décret, l'arrêté ministériel retirant ou refusant l'autorisation sont-ils susceptibles de donner ouverture au recours pour excès de pouvoir ? A quelles conditions ? Le recours pour excès de pouvoir se présente comme un moyen général de contrôle des actes administratifs unilatéraux. Or, le décret ou l'arrêté ministériel décidant le retrait ou le refus de l'autorisation administrative pour telle association étrangère sont des actes unilatéraux. Pourtant, quatre conditions doivent être remplies pour la recevabilité du recours pour excès de pouvoir, avant même l'examen sur le fond : notamment l'acte doit être susceptible de recours. Or, certaines catégories d'actes échappent à l'annulabilité : les actes non administratifs, dont la catégorie la plus importante est constituée par les actes dits de gouvernement.

Qu'est-ce qu'un acte de gouvernement ? C'est un acte apparemment administratif, mais qui échappe au recours pour excès de pouvoir, à raison de son caractère discrétionnaire (1), lequel s'attache au fonde-

(1) En ce sens, v. ALIBERT, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, p. 70. — *Contra :* v. DUEZ, *Les actes de gouvernement*, p. 22.

ment politique de l'acte de gouvernement. Le fondement politique varie suivant les époques ; aussi la théorie de l'acte de gouvernement doit-elle être d'une extrême souplesse, ce qui entraîne une certaine imprécision. C'est bien ce qui ressort de l'évolution historique.

Sous la Révolution, on ignore les actes de gouvernement, puisqu'il n'y a pas à proprement parler de contentieux administratif, ni de juridiction administrative : tout ce qui touche à l'administration ne regarde que le Gouvernement. Le Premier Empire voit la réorganisation du Conseil d'Etat et la création d'un véritable contentieux administratif ; mais le Conseil d'Etat ne bénéficie que de la justice retenue : le Chef de l'Etat statuait en son Conseil sur les recours qui lui parvenaient : un recours lui déplaisait-il ? il le classait purement et simplement.

Progressivement, l'acte de gouvernement se fait jour sous la Restauration et la Monarchie de Juillet. Le Conseil d'Etat veut se faire oublier pour se maintenir : de lui-même, il limite ses attributions en faisant apparaître la notion d'acte de gouvernement, qu'on retrouve dans une dizaine de décisions (1).

La justice déléguée, éphémèrement accordée au Conseil d'Etat en 1849, s'efface sous le Second Empire devant la justice retenue. Le Conseil d'Etat pense que le moment est venu d'élaborer un système d'ensemble des actes de gouvernement. En effet, le recours pour excès de pouvoir prend une grande extension, et

(1) Par exemple, Cons. d'Et., 1er mai 1822, LAFFITTE, S. 1822.II.63.

pour ne pas compromettre ce développement, le Conseil d'Etat concède au Gouvernement le domaine des actes de gouvernement, qu'il caractérise grâce à la théorie du mobile politique dont l'imprécision ouvre la voie à une interprétation très large. Semblable au préteur romain, le Conseil d'Etat modifie ses décisions sous le coup des besoins de la pratique, en suivant l'évolution des conditions économiques, sociales, et surtout politiques : les deux arrêts les plus célèbres sous le Second Empire sont relatifs à la famille d'Orléans et destinés à assurer la sécurité du régime impérial, mobile essentiellement politique (1).

Mais l'article 26 de la loi du 24 mai 1872, permettant au ministre de dessaisir le Conseil d'Etat des affaires qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif, reconnaît légalement l'existence des actes de gouvernement. La même loi substitue la justice déléguée à la justice retenue : le Conseil d'Etat statue désormais souverainement.

Certains auteurs ont été frappés d'une coïncidence entre l'apparition de la justice déléguée et la reconnaissance légale des actes de gouvernement. La justice déléguée n'aurait-elle pas pour rançon la théorie de l'acte de gouvernement ? Et si M. Alibert (2) suggère que cela peut être exact, sans être plus affirmatif, le doyen Hauriou (3) prend nettement parti :

---

(1) Cons. d'Et., 18 juin 1852, prince d'Orléans, S. 1852. II.307.

— 9 mai 1867, Duc d'Aumale, S. 1867.II.124, note CHOPPIN.

(2) ALIBERT, *op. cit.*, p. 70 *in fine*.

(3) HAURIOU, *Précis de Droit administratif et de droit public*, 12e éd. 1933, pp. 421 et 422 — v. aussi la note au S. 1893.III.129.

« Ce qui a créé la théorie des actes de gouvernement, c'est le besoin d'élever une barrière devant la juridiction administrative depuis qu'elle est devenue une justice déléguée. Cette barrière a été placée dans la distinction de ce qui est gouvernement et de ce qui est administration... On peut affirmer que si le Gouvernement n'avait pas pleine sécurité pour une certaine catégorie d'actes, il disputerait à la juridiction administrative tous les actes d'administration discrétionnaire... La théorie de l'acte de gouvernement est un compromis avantageux... » L'opinion du doyen Hauriou a une valeur explicative certaine ; pourtant, la réalité historique montre l'existence de la théorie des actes de gouvernement sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, et l'élaboration d'une théorie générale sous le Second Empire, périodes de justice retenue ; allons plus loin : l'introduction de la justice déléguée a marqué un sensible recul de la théorie. Il est juste de répondre que, sous le système de la justice retenue, le Conseil d'Etat avait pour but essentiel — sinon pour seul but — de se maintenir : ainsi s'explique qu'il y ait eu, sous ce système, des actes de gouvernement. D'un point de vue objectif, il semble donc que l'acte de gouvernement soit la rançon d'une justice déléguée.

Faut-il encore attribuer à l'institution de la justice déléguée la responsabilité du changement dans le critère de l'acte de gouvernement ? L'affirmative est fort possible : la souveraineté de décision accordée depuis lors au Conseil d'Etat lui a permis de restreindre sensiblement le domaine des actes de gouvernement. Pour ce faire, la jurisprudence, suivie par la

doctrine (1), a rejeté la théorie du mobile politique pour s'en tenir à une conception empirique, fondée sur la nature de l'acte de gouvernement (2).

La question rebondit : comment déterminer la nature intrinsèque de cet acte ? quel en est le critère ? Dans l'impossibilité de donner un critère précis, on s'est borné à une simple énumération d'actes dont la liste est susceptible de varier suivant l'opportunité politique. Avant juillet 1940, la liste comprenait :

1) les actes relatifs aux rapports du pouvoir exécutif avec les autres pouvoirs de l'Etat, et notamment le Parlement ;

2) l'exercice du droit de grâce ;

3) certaines mesures de sûreté en cas de crise ;

4) les actes relatifs aux rapports internationaux et au fonctionnement du service diplomatique, et certains faits de guerre ;

5) les mesures de police, prises spécialement contre des étrangers au cours d'une guerre nationale (3).

---

(1) Nous ne faisons que mentionner la théorie négative des actes de gouvernement, soutenue notamment par BERTHÉLÉMY, *Traité de Droit administratif*, pp. 132 et s. Elle se heurte à la loi de 1872 et à l'existence d'une jurisprudence constante, consacrant l'acte de gouvernement.

(2) Cons. d'Et., 19 février 1875, prince Napoléon. S. 1875. II.95. — 20 mai 1887, duc d'Aumale et prince Joachim Murat, S. 1889.III.19. — 30 novembre 1923, Couitéas, p. 789, conclusions RIVET au D. P. 1923.III.59.

— Trib. des Conflits : 2 déc. 1902, Préfet du Rhône contre Société Immobilière de St-Just, p. 713. — 25 mai 1911, Rouzier, p. 392.

(3) Certains auteurs réduisent la liste des actes de gouvernement. Pour plus de détails sur les solutions actuelles

C'est à ces seuls actes que la jurisprudence administrative reconnaissait la qualité d'actes de gouvernement. La théorie des actes de gouvernement marquait un recul constant. Et une partie de la doctrine s'orientait délibérément vers la suppression de l'acte de gouvernement, sauf, à raison des textes législatifs, dans la mesure destinée à protéger l'administration active contre un contrôle de l'opportunité par la jurisprudence administrative (1).

Depuis juillet 1940, le régime intérieur de la France a changé. Nous sommes actuellement en régime autoritaire. Nul doute que des répercussions doivent se faire sentir sur la liste des actes de gouvernement. En un sens, nous revenons à une époque qui présente des points communs avec le Second Empire. Pourtant, la récente loi du 18 décembre 1940 (2) a maintenu au

---

de la jurisprudence, v. DUEZ, *op. cit.*, p. 38 et s. — ROLLAND, *Précis de droit administratif*, n° 89.

(1) V. DUEZ, *op. cit.*, p. 185 et s.

(2) Il faut noter que la loi du 18 décembre 1940 sur le Conseil d'Etat a abrogé une grande quantité de textes épars pour grouper en une loi unique ce qui concerne la composition et le statut des membres du Conseil d'Etat, ses fonctions administratives et législatives, sa fonction contentieuse. Le titre III qui règle les conditions d'exercice de cette dernière fonction stipule notamment à l'article 28 : le Conseil d'Etat « statue *souverainement* sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives... ». L'article 84 abroge la loi du 24 mai 1872, désormais sans objet, sauf le titre IV relatif au tribunal des Conflits ; l'article 9 servait de point d'appui au Conseil d'Etat qui le citait toujours dans les arrêts rendus en matière d'excès de pouvoir.

La loi du 18 décembre 1940 se trouve au J. O. du 22 décembre 1940, p. 6215.

Conseil d'Etat la justice déléguée. Or, en 1852, le critère de l'acte de gouvernement était le but politique. Il semble donc qu'on doive logiquement assister à une extension de la liste des actes de gouvernement dans cette direction (1). Va-t-on y englober le décret ou l'arrêté ministériel de retrait ou de refus d'autorisation à l'égard des associations étrangères ? Ne sont-ils pas marqués d'un caractère politique suffisant pour les soustraire à l'annulabilité pour excès de pouvoir ?

Dans l'état actuel des textes, la jurisprudence ne s'étant pas encore prononcée, nous estimons que le recours pour excès de pouvoir est possible contre la décision interdisant l'existence de l'association étrangère. Il nous sera permis d'ailleurs d'user d'un argument d'analogie : la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées prévoit dans le texte même de son article 1er la possibilité d'un recours, en annulation du décret de dissolution des groupements visés, porté devant le Conseil d'Etat. Et même, pour déterminer rapidement le caractère légal ou illégal du décret, pour éviter les pénalités qui seraient encourues au cas de maintien ou de reconstitution de ligues dissoutes, le Conseil d'Etat devra statuer d'urgence. Cette juridiction a eu l'occasion de statuer plusieurs fois en pareille hypothèse : ainsi, le 17 juillet et 27 novembre 1936, le Conseil d'Etat a rejeté

---

(1) Avant 1940, le fait qu'un intérêt politique était engagé n'était pas suffisant pour faire considérer un acte du chef de l'Etat comme un acte de gouvernement ; il justifiait seulement l'intervention du Conseil des ministres.

les recours intentés par le « Mouvement social français des Croix de feu » et « les Fils des Croix de feu et les volontaires nationaux » (1). Prenant appui sur cet argument d'analogie, et bien que le texte du décret-loi du 12 avril 1939 reste muet, nous décidons que le recours en annulation est possible à l'égard des actes administratifs atteignant les associations étrangères.

Aussi devra-t-on suivre la procédure normale : la requête aux fins d'annulation doit être présentée dans les deux mois de la publication, ou de la notification ou de la signification de la décision attaquée (2). On conçoit aisément qu'une association étrangère ayant sollicité l'autorisation administrative ne reçoive aucune réponse. Or, il faut une décision de l'administration pour qu'un recours en annulation soit possible contre elle. Si l'administration reste muette, l'association étrangère est-elle désarmée ? Assurément non, car lorsqu'un délai de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, la demande doit être considérée comme rejetée (3) ; contre cette décision implicite de rejet, un pourvoi peut être formé dans les deux mois qui suivent le jour de l'expiration du délai de quatre mois (4). La requête doit, à peine de

---

(1) Cons. d'Et., 17 juillet 1936, p. 788. — V. les conclusions de M. Detton, commissaire du Gouvernement, au D. P. 1936.III.79.

(2) Art. 45 de la loi du 18 déc. 1940.

(3) Art. 47 de la loi du 18 déc. 1940.

(4) C'est la loi du 17 juillet 1900, art. 3, qui avait assimilé le silence de l'administration pendant quatre mois à une décision de rejet et autorisé à se pourvoir devant le Conseil

déchéance, être accompagnée d'une pièce justificative de la date du dépôt de la réclamation. Ajoutons qu'au cas de demande déposée antérieurement à la publication de la loi du 18 décembre 1940 contre une décision implicite de rejet de l'administration, l'association devrait se pourvoir contre la décision dans le délai de deux mois à compter de ladite publication.

Toutefois, si le Conseil d'Etat peut annuler la décision implicite ou explicite de rejet ou de retrait d'autorisation administrative, il ne peut donner des ordres à l'administration, en vertu du principe de la séparation de l'administration active et de l'administration contentieuse, corollaire du principe de la séparation des pouvoirs. Aussi, au cas de refus d'autorisation, l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat risque-t-il de n'avoir pas l'effet positif recherché : l'octroi de l'autorisation. Dans cette matière des associations étrangères, où des considérations politiques entrent en jeu, l'administration ne jouit-elle pas d'un pouvoir discrétionnaire ? Nous serions tenté de le croire, en attendant un arrêt qui résolve la question. Cependant, il est juste de dire que par des annulations successives, s'il le faut, le Conseil d'Etat arriverait pratiquement à contraindre l'administration à accorder l'autorisation ; en outre, l'administration pourrait engager sa responsabilité si elle ne respectait pas l'autorité de la chose jugée.

---

d'Etat au bout de ce délai. Le décret du 2 nov. 1864, art. 7, ne se rapportait qu'aux décisions préalables des ministres rendues sur recours hiérarchiques.

Plaçons-nous au moment où la dissolution administrative ou judiciaire est intervenue. Quelles conséquences vont suivre ? L'association étrangère doit cesser toute activité. La réalisation du but social est désormais impossible. Mais l'association possède un patrimoine qui lui était utile dans la recherche du but social, lequel constituait la raison même de l'existence du patrimoine. Le but social, il n'en est plus question, sitôt que la dissolution est intervenue. Le patrimoine doit donc aussi disparaître. Mais comment régler le sort des biens de l'association dissoute ?

Section 2

Sort des biens de l'association dissoute

§ 1. *Dissolution volontaire ou judiciaire — L'article* 15 *du décret du* 16 *août* 1901 *— L'attribution des biens à des groupements similaires — La vocation de l'Etat aux biens vacants et sans maîtres.* — § 2. *Dissolution administrative.*

L'idée de la personnalité morale de l'association domine le règlement de cette question : c'est à l'être moral qu'est confiée la disposition de ses biens en cas de dissolution judiciaire. Mais des considérations d'ordre public interviennent dans la dissolution administrative, qui retirent le pouvoir de disposition à la personne morale d'intérêt privé pour le donner à l'administration. Aussi la solution diffère-t-elle suivant que la dissolution est ou non administrative.

§ 1. *Avons-nous affaire à une dissolution volontaire, statutaire ou délibérée, ou bien judiciaire, facultative ou obligatoire ?* (1)

Les biens de l'association sont dévolus, en principe, conformément aux statuts. Nous avons souligné, en son temps, l'intérêt qu'il y avait à régler la dévolution des biens au cas de disparition de l'association. A défaut de disposition statutaire, l'assemblée générale se prononcera.

Pourtant il est possible que l'assemblée générale se soit bornée à décider la dissolution de l'association, sans se préoccuper du sort des biens. Que faire ? L'article 14 du décret du 16 août 1901 vient à point nommé stipuler que le ministère public saisira le tribunal (il s'agit évidemment toujours du tribunal civil) aux fins de nomination d'un curateur; le tribunal déterminera aussi le délai dans lequel le curateur devra provoquer la réunion d'une assemblée générale dont le mandat est uniquement de statuer sur la dévolution des biens.

Quels sont les pouvoirs du curateur ? Ce sont les pouvoirs reconnus aux curateurs des successions va-

---

(1) V. MICHOUD, *op. cit.*, t. II, nos 371, 377, 382. — MARCAT, *De la dévolution des biens d'une association personne morale en cas de dissolution*, Rev. trim. dr. civ., 1908, p. 427. — HÉBRARD, *Du sort des biens d'une association en cas de dissolution*, thèse, Paris, 1902, pp. 64 et s. — BRISSET, *La dissolution des associations, ses effets*, thèse, Paris, 1910, pp. 172 et s. — On pourra également se reporter à JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, t. II, pp. 198 et s. en notant bien qu'il s'agit des établissements d'utilité publique et non d'associations déclarées.

cantes (1). En réalité le curateur a une liberté d'action très limitée. Il administre, en attendant la réunion de l'assemblée générale, qu'il doit provoquer. Notamment il exerce et poursuit les droits de l'association; cependant il a été jugé que l'exercice de l'action paulienne excède les pouvoirs du curateur à succession vacante (2). Inversement, il répond aux demandes formées contre le patrimoine social.

Des garanties sont prises contre le curateur. Avant toute chose, il est tenu de faire dresser un inventaire constatant l'état des biens à son entrée en charge. Il doit faire verser le numéraire comptant à l'actif, dans la caisse du receveur des domaines, de façon à assurer la conservation des droits. En outre, il doit rendre compte de son administration.

L'article 813 ainsi examiné ne dit pas à qui le curateur doit rendre compte. Que décider ? A notre avis, il y a lieu de se demander dans l'intérêt de qui est faite la désignation du curateur ; la réponse est claire : dans l'intérêt de l'association, pour laisser à l'assemblée générale le soin de statuer sur la dévolution des biens, tout en évitant que le patrimoine social puisse souffrir de la dissolution. Donc, c'est à l'assemblée générale que le curateur rend ses comptes de gestion.

En définitive ce sont, ou les statuts, ou l'assemblée générale, qui prévoient les modalités de la liquidation et de la dévolution des biens des associations dissoutes. La dévolution des biens pose un problème d'une extrême importance : quels vont en être les bénéficiaires ?

---

(1) Art. 813 du Code Civil.

(2) Dijon, 30 juillet 1900 : D. P. 1901.II.311.

La loi a donné aux statuts une liberté absolue pour l'attribution des biens. Rien ne s'oppose évidemment à ce qu'ils en disposent au profit de telle autre association ou tel autre groupement poursuivant un but similaire (1) mais licite. La solution vaut aussi pour l'assemblée générale. Mais peut-on décider que les sociétaires se partageront le fonds social ? L'article 15 du décret de 1901 permet à l'assemblée générale de donner aux sociétaires le droit à la reprise de leurs apports. En réalité, cela n'est qu'une exception au principe qu'il pose : l'interdiction d'attribuer aux sociétaires une part quelconque des biens de l'association. Il n'y a là rien que de très naturel (2). L'association en effet

---

(1) C'est l'avis de TROUILLOT *et* CHAPSAL, *op. cit.*, p. 146. — HÉBRARD, *op. cit.*, p. 67. — BRISSET, *op. cit.*, p. 174.

Le Conseil d'Etat semble décider que la dévolution faite à un tel groupement n'a pas le caractère d'une véritable libéralité. Aussi son acceptation n'est-elle pas soumise à autorisation. Il faudrait en conclure que les associations déclarées, donc les associations étrangères, peuvent bénéficier de la dévolution sans aucune autorisation préalable du Conseil d'Etat.

(2) Cette solution est parfois considérée comme très contestable. Pour de nombreux auteurs, tout dépend du but de l'association : les sociétaires pourront se partager les biens sociaux, s'il s'agit d'une association créée dans leur intérêt exclusif ; sinon, le fonds social devra être attribué à une œuvre du même genre que l'association en question. Souvent ces auteurs ne craignent pas de dire que la prohibition excessive de l'art. 15 est illégale, le germe de cette règle n'étant pas contenu dans la loi. — V. sur ces questions : COLIN et CAPITANT, *op. cit.*, t. II, n° 798. — MARGAT, *De la dévolution des biens d'une association personne morale*, dans Rev. trim. dr. civ. 1908, p. 451. — MICHOUD, *op. cit.*, t. II, n°s 366 et 371. — BRISSET, *op. cit.*, p. 176. — HÉBRARD, *op.*

s'est formée dans un but autre que celui de partager des bénéfices. Partager entre les sociétaires les biens sociaux, ou même leur en donner une part, autre que le montant de leur apport, constituerait une violation flagrante et inadmissible du caractère même de l'association.

Notons que l'article 15 susvisé ne s'occupe que des apports des sociétaires, et encore à cet égard est-ce une faculté laissée à l'assemblée générale et non une obligation (1). Or, nous savons que les statuts s'occupent

---

cit., p. 67. — LESCOT, *Essai critique sur la personnalité juridique des associations contractuelles*, thèse, Grenoble, 1905, p. 177. — WALINE, *Manuel élémentaire de droit administratif*, 1936, p. 206. — PLANIOL et RIPERT, *op. cit.*, t. XI, n° 1908. — V. une opinion particulière, qui conduit aussi au partage entre sociétaires dans THALLER, *Traité élémentaire de droit commercial*, n° 231 : les biens qui se retrouveront en nature à la dissolution de l'association seront répétés par le donateur par une *condictio sine causa*, et par les adhérents pour les apports ; le reste de l'actif, fruit du travail des sociétaires tombe à l'état passif de biens communs et se répartira entre eux. En somme, l'auteur défend implicitement l'idée *d'une société de fait* se dissimulant sous l'association.

Contra : V. HAURIOU, *Droit constitutionnel*, 2e édit., 1929, p. 685. — HOUPIN et BOSVIEUX, *op. cit.*, t. I, n° 33. — JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, t. II, p. 201. — TROUILLOT et CHAPSAL, *op. cit.*, p. 147. — PIC, *Du contrat d'association et du contrat de société*, dans Rev. trim. dr. civ., 1906, p. 483. — LEPAGE, *op. cit.*, pp. 99 et s. (avec restrictions). Ces auteurs se refusent au partage du patrimoine social entre les sociétaires.

(1) L'apporteur se propose d'aider à la réalisation du but social en mettant son apport à la disposition de l'association. L'apport étant fait en vue de ce but, on doit penser que l'apporteur entend reprendre son apport au cas de dissolution ou de nullité de l'association. Aussi la clause de

généralement de la dévolution du patrimoine social; ce n'est même qu'à défaut de disposition statutaire qu'une assemblée générale se réunira à cet effet.

Mais, que faut-il entendre par apports des sociétaires ? Il s'agit évidemment de tous apports immobiliers ou mobiliers, qui ne peuvent être considérés comme une contribution normale. Quid des sommes versées à titre de cotisations ? Nous avons opté pour une théorie qui admet l'affectation temporaire des apports immobiliers à la réalisation du but social. De même nous estimons que les cotisations sont affectées à la réalisation du but social. C'est pourquoi lorsque l'association disparaît, l'article 15 du décret du 16 août 1901 doit aussi s'entendre des cotisations (1).

Les sociétaires peuvent donc bénéficier, dans la mesure de leur apport, d'une partie du patrimoine social. Même dans ce cas, la question se pose de savoir à qui la partie du patrimoine qui ne fait pas retour aux sociétaires va être attribuée (2). Si l'assemblée générale

---

reprise est-elle habituellement stipulée ; à défaut, elle devra être admise comme « naturelle », s'il n'y a pas d'indices de volonté nettement contraires. Les ayants cause devront posséder les mêmes droits que l'apporteur lui-même. — V. Gény, Rev. trim. dr. civ., 1930, *op. cit.*, p. 661. L'existence de la clause confirme notre conception de l'apport immobilier, patrimoine d'affectation, à l'encontre de l'idée d'un transfert de propriété, même sous condition résolutoire. — Pour Jèze, *op. cit.*, t. II, p. 200, les tribunaux apprécieront si la clause de retour (ou d'affectation) est ou non périmée.

(1) En ce sens : Guionnet, *op. cit.*, p. 98.

(2) La généralité du patrimoine comprend non seulement le local destiné à l'administration et les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but acquis à titre

ou les statuts ne décident pas la reprise de leur apport par les membres de l'association, comment la dévolution de la généralité du patrimoine social va-t-elle s'opérer ?

Souvent ce sont des associations ou des établissements d'utilité publique, poursuivant un but semblable à celui de l'association dissoute, qui se voient attribuer tout ou partie du patrimoine de cette dernière. Logiquement on devrait adopter une solution analogue, s'agissant d'une association étrangère, à condition toutefois qu'il s'agisse d'une association autorisée. En effet, sous le régime ancien de la loi de 1901, seules les associations déclarées avaient la capacité suffisante pour accepter certaines libéralités. Actuellement les associations étrangères déclarées ont disparu en tant que telles. Les associations autorisées pourront recevoir seules des libéralités, de même que les associations reconnues d'utilité publique notamment, dont le statut n'a pas été touché par les nouvelles dispositions. Ajoutons que les associations étrangères ne peuvent plus vivre sous le régime des associations non déclarées : a fortiori, une association illégale ne possède aucune capacité, donc ne peut recevoir de libéralité.

Mais un obstacle se présente bientôt si les biens de l'association étrangère dissoute sont attribués à une association, un établissement étrangers, poursuivant un but similaire : pourquoi l'association a-t-elle été

---

onéreux, les cotisations ou les sommes au moyen desquelles elles ont été rédimées, ainsi que le produit de ces biens, les revenus capitalisés des sommes perçues, mais encore les biens acquis à titre gratuit sans clause de retour.

dissoute ? S'agit-il d'une dissolution volontaire, statutaire ou délibérée ? Parce que les statuts qui sont la loi des parties en décident ainsi ou parce que telle est la volonté des associés, intervient la dissolution. Dans ce cas, sauf une réserve au cas où l'ordre public serait en jeu, on ne voit pas d'objection à ce que les biens de l'association qui disparaît bénéficient à une association poursuivant un but de même nature.

S'agit-il de la dissolution judiciaire facultative ? Si le tribunal a prononcé la dissolution, c'est qu'une formalité exigée par la loi n'avait pas été observée. Ici encore, aucune objection ne paraît s'opposer à la solution adoptée en cas de dissolution volontaire.

La situation se modifie d'une façon considérable quand on envisage le cas de dissolution judiciaire obligatoire : il y a eu infraction aux dispositions de l'article 3 de la loi de 1901, l'association étant fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à la forme (supprimons : républicaine) du gouvernement.

Dans cette hypothèse, il est indéniable que l'ordre public français est en jeu. C'est en le prenant en considération que la décision concernant le bénéficiaire de la dévolution des biens sera prise. Si l'association a été dissoute, c'est que son objet, son but (et nous savons par les travaux préparatoires de la loi de 1901 que ces deux concepts sont confondus dans l'esprit du législateur) est contraire à l'ordre public français. Aussi est-il totalement inadmissible d'attribuer la généralité ou une quotité des biens de cette association à une

autre qui poursuivrait un but identique (1). On répondra peut-être que c'est l'évidence même, que l'association bénéficiaire tombe aussi sous le coup des stipulations de l'article 3 de la loi de 1901. Certes; mais si l'article 27 nouveau de la loi donne aux préfets des pouvoirs d'investigation sur le fonctionnement des associations étrangères, c'est précisément parce que l'objet, le but réels peuvent échapper à des recherches trop superficielles.

Voici l'objection : si vous n'admettez pas l'attribution des biens à des organismes à but similaire, à qui voulez-vous les attribuer ? A notre avis, l'assemblée générale peut en décider l'attribution à des sociétés de bienfaisance dirigées ou non par des étrangers de même nationalité que les dirigeants de l'association dissoute, secourant ou non des compatriotes. Dans les limites imposées par l'ordre public français, dont nous laissons l'appréciation au juge, nous pensons que l'assemblée générale est libre de se prononcer.

Pourtant, l'assemblée générale peut ne pas se prononcer. Que décider, en présence d'une association dissoute, n'ayant donc plus aucune existence juridique légale, dont les comptes font ressortir un actif social, une fois les dettes payées, alors que l'assemblée générale n'a rien décidé ? Il faut réserver, s'il y a lieu, le droit de retour des testateurs ou donateurs. Pour ce qui reste, du moment que le titulaire de l'actif social n'existe plus, il faut considérer ses biens comme biens vacants et sans maîtres (2). Or l'Etat possède une

---

(1) En ce sens : v. JÈZE, *op. cit.*, t. II, p. 199, note 3.

(2) V. TROUILLOT et CHAPSAL, *op. cit.*, p. 148. — HÉBRARD, *op. cit.*, p. 78. — *Contra :* BRISSET, *op. cit.*, p. 190, pour

vocation générale à la possession des biens vacants et sans maîtres (1) : c'est l'Etat français qui bénéficiera de ce qui, en somme, est une succession en déshérence. Cela peut entraîner dans le monde des relations diplomatiques des répercussions sensibles. Une fois de plus, il faut réserver, en droit international privé, l'application des traités internationaux. Pourtant la règle habituellement suivie par l'Etat, au cas de déshérence des biens d'une association, est l'attribution de ce patrimoine à l'association dont le but paraît se rapprocher le plus de celui que se proposait l'association disparue (2). Un exemple célèbre a illustré cette pratique : en 1905, lors de la séparation des Eglises et de l'Etat, les biens des fabriques supprimées ont été attribués aux associations cultuelles qui devaient les remplacer. Le Saint-Siège s'opposant à la constitution de telles associations, il fallait attribuer les biens des fabriques : à défaut de personne morale à but cultuel, on les attribua aux bureaux de bienfaisance qui poursuivent un but charitable. Après vingt ans, le Vatican encouragea la constitution d'associations diocésaines, aux-

---

lequel le patrimoine social sera partagé entre les sociétaires existant au jour de la dissolution.

(1) Art. 713 C. civ. On a invoqué aussi l'art. 539 C. civ. qui semble viser plus spécialement les immeubles. Ajoutons que lors de la rédaction du code civil, la terminologie relative au domaine public et au domaine privé n'était pas encore fixée — v. PIC, *op. cit.*, p. 483. — *Contra* : v. WALINE, *op. cit.*, p. 205 : l'Etat n'a pas de vocation, parce que les biens de la personne morale dissoute ne sont pas des biens sans maîtres.

quelles furent attribués les biens des anciennes fabriques qui n'avaient pas été encore définitivement transférés.

§ 2. *Avons-nous affaire à la dissolution administrative ?*

Il nous a été donné de signaler au cours des développements qui précèdent (1) que, au cas de dissolution judiciaire obligatoire comme au cas de dissolution administrative, apparaissait l'ordre public français. C'est cette considération qui explique à n'en pas douter qu'une procédure de liquidation des biens soit prévue légalement dans le deuxième cas.

Cette procédure de liquidation a été modifiée le 1er septembre 1939. Mais nous examinerons la solution donnée avant cette date, car elle a régi les associations étrangères du 3 juin au 1er septembre 1939, c'est-à-dire à une période où toutes les demandes d'autorisation d'associations anciennes et nouvelles ont afflué aux préfectures, puis la solution qui régit les associations étrangères depuis cette dernière date.

Avant le 1er septembre 1939, les associations qui s'étaient vues notifier le refus ou le retrait de l'autorisation administrative gardaient la liberté de procéder à la liquidation de leurs biens, à condition de le faire dans le délai d'un mois à dater de la notification de la décision.

Il existe une sanction si la liquidation n'est pas achevée dans le mois. Il résulte en effet de l'article

(1) V. *supra*, p. 258.

31 primitif, alinéa deuxième, que la liquidation s'effectue alors en justice.

Au fond, le régime auquel ont été soumises les congrégations religieuses, aux termes du titre III[e] de la loi de 1901, ressemble par certains côtés au régime que nous étudions. Dans les trois mois de la promulgation de la loi, les congrégations devaient justifier qu'elles avaient fait diligence pour se conformer aux prescriptions légales. Sinon, la dissolution existait de plein droit et la liquidation des biens avait lieu en justice.

Nous ne sommes pas très éloignés non plus du régime applicable aux associations étrangères dissoutes judiciairement, lorsque la dissolution est obligatoire pour le tribunal : l'assemblée générale a le pouvoir d'organiser la liquidation sous certaines conditions. Nous avons ici un régime qui diffère par l'exigence d'une liquidation opérée dans le mois de la notification de la décision administrative : ce délai a pour but d'accélérer la procédure. Si les dirigeants ne se sont pas montrés assez empressés, le tribunal leur est substitué.

C'est encore pour assurer d'une façon plus effective la sauvegarde de l'ordre public français qu'un décret-loi du 1[er] septembre 1939 a modifié l'article 31 de la loi de 1901 compris dans le titre IV[e], ajouté à la date du 12 avril 1939. L'article 31, dans sa première rédaction, laissait à la justice le soin d'organiser la liquidation des biens d'associations dissoutes. Or, aux termes du nouvel article 31, toutes les mesures utiles pour assurer la liquidation des biens du groupement seront prescrites soit par le décret qui retirera à une

association étrangère le droit de poursuivre son activité, soit par l'arrêté qui lui refusera l'autorisation. La nouvelle rédaction accuse une intervention plus profonde de l'administration, sans doute, à notre avis, pour assurer une exécution rapide et réelle de la décision entraînant dissolution, et non pas une méfiance vis-à-vis des tribunaux judiciaires contre leur ingérence possible dans un acte administratif. Nous ne sommes plus aux temps lointains où le souvenir du pouvoir politique exercé par les Parlements de l'Ancien Régime, notamment grâce aux droits d'enregistrement et de remontrances, avait conduit à séparer les pouvoirs judiciaire et exécutif par des barrières élevées, dans le seul but d'empêcher l'empiètement du premier sur le second. Il est vrai que cette méfiance s'est muée en une sorte de jalousie involontaire de l'exécutif qui fait que le pouvoir exécutif ne cède que difficilement sur les questions qui rentrent normalement dans sa compétence. Comme il s'agissait d'un décret ou d'un arrêté, actes administratifs, a-t-on écarté les tribunaux judiciaires ratione materiæ ? Peut-être, bien que, à notre sens, la véritable raison du changement dans la rédaction de l'article 31 doive être recherchée dans le désir d'obtenir promptement une exécution effective des décisions administratives.

Quelles seront les mesures prises par ces décisions ? Elles sont forcément variables suivant les espèces, suivant le moment. Il nous a paru intéressant d'envisager comment s'opérait la liquidation des biens des organisations communistes, en application des termes du décret-loi du 26 septembre 1939. Le décret-loi du 26 septembre 1939 prévoyait que des arrêtés du mi-

nistre de l'Intérieur viendraient fixer, en tant que de besoin, les conditions de liquidation des biens des organismes dissous. Un arrêté en date du 30 septembre 1939 (1) décide, en conséquence, que les biens mobiliers et immobiliers du parti communiste et de toutes les associations, les sociétés, les organisations et les groupements contrôlés par la IIIe Internationale, seront liquidés dans les conditions de l'article 18 de la loi du 1er juillet 1901, relatif aux congrégations religieuses, c'est-à-dire que la liquidation aura lieu en justice : à la requête du ministère public, le tribunal nommera, pour y procéder, un liquidateur qui aura pendant toute la durée de la liquidation les pouvoirs d'un administrateur séquestre. Au bout de six mois, le liquidateur procède à la vente en justice de tous les immeubles qui n'auraient pas été revendiqués ou qui ne seraient pas affectés à une œuvre d'assistance (2). Le produit de la vente, ainsi que toutes les valeurs mobilières, sont déposés à la Caisse des dépôts et consignations. Nous trouvons au « Journal Officiel », à la rubrique des Séquestres, de nombreux jugements relatifs à la liquidation des biens d'organismes communistes dissous, conformément à la procédure de l'article 18 de la loi de 1901 : nous voyons, par

---

(1) J. O. du 1er oct. 1939.

(2) Le décret du 5 juin 1940 a prorogé le délai pour trois mois. La loi du 8 septembre 1940 l'a prorogé pour une nouvelle durée de trois mois ; cette loi stipule en outre, que les sommes produites par la réalisation des biens des organisations communistes seront versées, à Paris, à l'Assistance publique, ailleurs, au Bureau de bienfaisance de la commune intéressée.

exemple (1), que par jugement du 11 octobre 1939, le tribunal civil de Nancy, première chambre, statuant en chambre du conseil, a ordonné la liquidation des biens mobiliers et immobiliers d'un certain nombre d'associations, sociétés, organisations et groupements, et a nommé, pour procéder à cette liquidation, un inspecteur principal de l'enregistrement à Nancy, en qualité de liquidateur, qui aura, pendant toute la durée de la liquidation, tous les pouvoirs d'un administrateur séquestre. La loi du 10 janvier 1936 stipule aussi que les biens mobiliers et immobiliers des groupes de combat et milices privées seront liquidés dans les mêmes conditions.

Rappelons qu'une loi du 5 octobre 1940 (2) a confié à l'administration de l'enregistrement l'administration et la liquidation des biens mis sous séquestre en conséquence d'une mesure de sûreté générale. Cette procédure de liquidation présente des garanties pour les groupements dissous et pour l'administration publique : pourquoi ne pas l'admettre dans le cas d'association étrangère ?

Par contre, l'article 29 de la loi de 1901 n'a pas été touché par le législateur. A la lecture des articles 29 et 31 nouveau, on se demande s'il n'y a pas incompatibilité entre les deux textes. D'après l'article 29, les associations dissoutes ont un mois pour procéder elles-mêmes à la liquidation de leurs biens. Selon l'article 31, l'acte administratif, décret ou arrêté, qui a pour conséquence la dissolution, doit

(1) J. O. du 1er déc. 1940, p. 5927-5928.
(2) J. O. du 23 oct. 1940, p. 5389.

prescrire les mesures propres à assurer la liquidation des biens. L'article 29 exclut-il l'article 31 ? Au contraire, l'article 31, dont la rédaction est plus récente que celle de l'article 29, a-t-il la prééminence ? L'acte administratif décidant en même temps la dissolution et la liquidation, il semblerait que l'article 31 ait le pas sur l'article 29. Faut-il encore prendre un parti transactionnel suivant lequel les associations auraient, dans la mesure où l'acte administratif n'en prévoit pas toutes les conditions, à décider de la liquidation ?

Quant à nous, nous proposons une solution différente. Remarquons, en effet, que l'article 31 parle des mesures utiles pour assurer l'exécution... L'article 29 décide que les associations doivent procéder à la liquidation de leurs biens dans le mois. Or, cet article n'a pas été abrogé. Dans l'état des textes, voici la solution que nous proposons : le décret ou l'arrêté de retrait ou de refus d'autorisation administrative prend les dispositions propres à assurer la liquidation ; en application de ces dispositions, l'association étrangère procèdera aux opérations pratiques de liquidation dans le délai d'un mois. Il serait souhaitable qu'une disposition législative vienne préciser ce point, en abrogeant par exemple purement et simplement l'article 29, et ce, en vertu du pouvoir de contrôle gouvernemental, que nous reconnaissons sur les associations étrangères.

La dissolution présente des points communs avec la nullité ; aussi le sort des biens à la liquidation se règle à peu près de la même façon. Pourtant, il existe des différences dont nous allons maintenant saisir la portée par l'étude de la nullité qui fait suite à celle de la dissolution.

CHAPITRE II

LA NULLITÉ DE L'ASSOCIATION ÉTRANGÈRE

Il nous faut écarter, sans plus attendre, la nullité relative qui prend naissance au cas d'incapacité ou de vice de consentement chez un ou plusieurs sociétaires ; la sanction est simple : ces sociétaires ont la faculté, puisque la nullité est une nullité de protection, existant dans leur intérêt, de rompre le lien qui les unit à l'association, le contrat, disons le mot, qui les rattachait à l'association. C'est seulement une faculté laissée aux sociétaires incapables ou dont le consentement a été vicié, lesquels peuvent confirmer leur décision lorsque l'incapacité ou le vice a disparu. On sait encore qu'au bout de dix ans le droit de se prévaloir de la nullité est éteint.

Evidemment, au cas où le consentement de la majorité des sociétaires aurait été vicié, libre à eux, s'ils le veulent, de décider la dissolution de l'association en assemblée générale.

Nous ne nous occuperons que de la nullité prévue à l'article 30 nouveau de la loi, en traitant successivement du domaine d'application de la nullité, de ses caractères, de ses conséquences et de ses sanctions.

Section I

Le domaine d'application de la nullité

Le domaine d'application est très vaste. Cela tient à l'imprécision voulue dans la détermination des limites de ce domaine. L'article 30 s'applique, en effet, aux associations étrangères, quelle que soit la forme sous laquelle elles peuvent éventuellement se dissimuler. Nous savons que quantité de groupements de fait sont susceptibles d'être atteints (1). Le danger se trouve particulièrement du côté des associations non déclarées, actuellement illicites.

L'autorisation doit avoir été demandée à l'administration. S'il s'agit d'associations existant à la promulgation du nouveau titre IV[e] de la loi de 1901, l'autorisation devait être sollicitée dans le délai d'un mois à compter du 3 juin 1939, donc jusqu'au 3 juillet 1939. Notons toutefois que les préfets des départements pouvaient proroger, pendant le temps qu'ils jugeaient nécessaire, le délai d'un mois, pour permettre aux associations existantes de présenter régulièrement leur requête (2).

Si une association étrangère, sous quelque forme qu'elle se dissimule, n'a pas demandé l'autorisation d'exercer son activité, elle tombe sous le coup de la nullité de l'article 30.

---

(1) V. *supra*, pp. 78 et s.

(2) V. Instruction ministérielle du 16 juin 1939.

Section 2

Traits caractéristiques de la nullité

Deux traits caractérisent essentiellement cette nullité. C'est une nullité *de plein droit*, donc tout intéressé peut la provoquer ; elle existe au regard de tous ; elle n'a pas à être prononcée, il suffit de la constater. C'est un *arrêté* du ministre de l'Intérieur qui la constatera, comme c'était un arrêté qui refusait l'autorisation, alors qu'un décret en conseil des ministres est nécessaire pour retirer l'autorisation.

L'acte administratif a pu faire l'objet d'un retrait. Dans ce cas, l'arrêté est censé n'avoir jamais existé.

On a pu s'adresser au ministre et lui demander de retirer l'acte.

Le ministre a quatre mois pour répondre. Au bout des quatre mois, le ministre est réputé refuser, son silence étant interprété comme une décision implicite de rejet, et le délai de deux mois court pour intenter le recours pour excès de pouvoir. Il faut, bien entendu, que le recours devant le ministre ait été intenté dans les deux mois (délai normalement imparti pour intenter le recours) qui ont suivi la notification de l'arrêté constatant la nullité.

Un recours pour excès de pouvoir est-il possible contre l'arrêté qui constate la nullité d'une association étrangère ? Assurément oui, puisque l'arrêté est un acte administratif sans être un acte de gouverne-

ment (1). Quels motifs pousseront à intenter le recours ? la violation des formes, le détournement de pouvoir...

Section 3

Conséquences de la nullité

La nullité de l'association découlant de l'arrêté de nullité a pour première conséquence que tous les actes passés au nom de l'association, depuis la notification de la nullité, sont nuls.

La nullité a pour autre conséquence la liquidation des biens de l'association nulle de plein droit. Elle s'effectue de façon un peu différente de celle que nous avons examinée pour la liquidation des biens de l'association dissoute à la suite d'une décision administrative (2).

Sous l'empire de l'article 31 primitif de la loi de 1901, la liquidation des biens d'une association nulle de plein droit avait lieu en justice. L'association était-elle dissoute ? La liquidation pouvait avoir lieu en justice, mais seulement si, dans le délai d'un mois, l'association ne l'avait pas *achevée*.

Dans sa nouvelle rédaction, l'article 31 dispose que l'arrêté du ministre de l'Intérieur qui constate la nullité décide des mesures nécessaires en vue de la liquidation des biens. Cette disposition est commune pour le cas de dissolution et celui de nullité.

---

(1) V. *supra* p. 248.
(2) V. *supra* p. 261.

Doit-on distinguer liquidation et dévolution ? La liquidation s'entendrait du règlement du passif et de la réalisation de l'actif. La dévolution s'entendrait de l'attribution des biens à telle ou telle personne morale ou physique. Nous sommes partisan de cette terminologie ; mais nous pensons que dans l'esprit du législateur de 1939, la liquidation est un terme générique dont l'acception englobe la liquidation, au sens restreint, et la dévolution. Ce sera donc à l'arrêté ministériel à décider quels seront les bénéficiaires de la liquidation, bien qu'à notre sens les sociétaires doivent toujours garder la possibilité de retenir leur apport, parce que l'idée de contrat apparaît en pleine force dans les rapports entre chaque sociétaire et l'association elle-même (1).

On jugera de l'importance de la nullité à l'importance des sanctions destinées à assurer le respect de l'arrêté ministériel.

Section 4

Sanctions de la nullité

L'instruction ministérielle du 16 juin 1939 a posé pour règle aux préfets que le Parquet ne doit être

---

(1) D'ailleurs la logique conduit à décider que le refus d'autorisation a pour conséquence l'inexistence complète de l'association étrangère et par suite la restitution des biens aux apporteurs, qui n'ont pu en transférer la propriété à une personne n'ayant jamais existé. Nous ferons remarquer que l'article de M. Savatier, déjà cité, p. 431, est antérieur à la modification de l'art. 31 nouveau de la loi de 1901 par un décret-loi du 1er septembre 1939.

saisi de poursuites à engager contre les dirigeants et les membres de l'association en cause qu'une fois intervenu l'arrêté ministériel constatant la nullité de l'association (1).

C'est l'article 32 nouveau de la loi de 1901 qui traite des sanctions de la nullité. Il y a lieu de se demander quelles sont les personnes auxquelles il s'applique, puis quelles sont les sanctions pénales susceptibles d'être prononcées.

Remarquons que la nullité sanctionne une situation analogue à celle d'une association qui, ayant été dissoute, se serait maintenue. Le décret-loi, en stipulant que toute association qui ne demanderait pas l'autorisation serait nulle, joue le rôle de la décision de dissolution. Dans les deux hypothèses, l'association n'a plus d'existence légale.

Or, à quelles personnes s'appliquent les sanctions de la nullité ? A des catégories de personnes plus nombreuses que les sanctions de la dissolution qui atteignent seulement les fondateurs, directeurs ou administrateurs.

Au cas de nullité, les sanctions vont toucher : d'abord, ceux qui, à un titre quelconque, assument ou continuent à assumer l'administration d'associations étrangères ou d'établissements fonctionnant sans autorisation. Le législateur a constamment le souci de

(1) Cette règle était également posée pour la liquidation des biens. Mais, depuis cette instruction du 16 juin, est venu un décret-loi du 1er septembre 1939 remplaçant la liquidation en justice par la liquidation administrative ; il ne peut donc plus, au regard de la liquidation des biens, être question de saisir le Parquet *de plano*.

frapper les établissements aussi bien que les associations ; et cela se comprend d'autant mieux qu'une autorisation distincte est nécessaire pour chaque établissement. On veut frapper les dirigeants, quels qu'ils soient : directeurs, administrateurs, gérants, secrétaires généraux. Pour faciliter les choses, on exige, lors de la demande d'autorisation faite à la préfecture, l'indication des noms, prénoms, domiciles de tous les dirigeants, et même de tous les membres, à titre provisoire ou non. Ainsi sera-t-il assez aisé d'opérer les recherches.

Les sanctions vont toucher un cercle de personnes plus large dans un cas voisin, qu'on peut assimiler au cas de nullité résultant de l'arrêté constatant cette nullité. Nous avons parlé, en effet (1), d'autorisations accordées à titre temporaire ou subordonnées à l'observation de certaines conditions. Si les conditions ne sont pas observées, si l'association continue à fonctionner au delà de la durée fixée par l'arrêté d'autorisation, l'association n'a plus d'existence légale, de titre juridique de capacité : elle est nulle. Aussi n'est-il pas étonnant que l'article 32 frappe dans son alinéa deuxième les dirigeants, administrateurs, et, qui plus est, tous ceux qui participent à l'activité de telles associations ou de tels établissements.

Quelle raison invoquer pour expliquer cette sévérité de la loi ? Quant à nous, c'est qu'il est plus facile de dissimuler qu'une association n'a pas d'existence légale, quand elle a déjà fonctionné légalement, que lorsqu'elle n'a jamais reçu d'autorisation légale.

---

(1) V. *supra*, p. 136 et s.

Quel est le quantum des sanctions pénales ? Il est le même dans tous les cas précédemment envisagés. Les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association qui se maintient après sa dissolution judiciaire sont punis d'une amende de seize à cinq mille francs et d'un emprisonnement de six jours à un an. Dans le cas de nullité, le maximum de l'amende est abaissé à quinze cents francs, mais le minimum et le maximum de la peine d'emprisonnement encourue sont élevés puisque l'emprisonnement sera de un à cinq ans. Dans l'ensemble, les sanctions sont donc plus sévères. Nous noterons que les coupables sont punis à la fois de l'amende et de l'emprisonnement, et non de l'une ou l'autre peine.

Le quantum des pénalités entraîne la compétence du tribunal correctionnel pour des infractions qui constituent des délits.

Ajoutons enfin, que les circonstances atténuantes sont applicables en vertu de l'article 19 de la loi de 1901.

Il n'est pas rare qu'une association dissoute, exception faite de la dissolution volontaire, ou déclarée nulle de plein droit, tout en acceptant extérieurement la décision qui la frappe, cherche à se reconstituer. Nous dirons mieux : généralement, lorsqu'une association étrangère sera dissoute ou déclarée nulle, c'est qu'elle avait pour fondement une cause d'ordre politique, qui occupera une place trop importante dans l'esprit des étrangers pour qu'ils se laissent abattre aisément. Il est à craindre que la reconstitution d'associations ne devienne fréquente. Nous dirons quelques mots sur la reconstitution des associations étrangères.

CHAPITRE III

DE LA RECONSTITUTION DES ASSOCIATIONS ÉTRANGÈRES

Les difficultés se montrent lorsqu'on envisage les éléments constitutifs du délit de reconstitution. Les sanctions posent des problèmes plus aisés à résoudre.

Quand y a-t-il délit de reconstitution d'association dissoute ou nulle de plein droit ? Il suffit de se reporter une nouvelle fois au texte de l'article 8 paragraphe deuxième de la loi organique. Deux éléments constituent l'infraction: il faut d'abord que l'association se soit reconstituée, réorganisée malgré la mesure prise à son encontre. Cela est plus facile à prouver, depuis le 12 avril 1939, grâce au pouvoir d'intervention des préfets qui peuvent s'entourer de tous les renseignements. Il ne faut pas que l'association reconstituée soit identique à l'association dissoute. L'identité s'apprécie dans le but et les moyens d'action. L'intervention préfectorale devra faire preuve de subtilité et de perspicacité.

Le deuxième élément constitutif de l'infraction réside dans la nécessité d'un jugement de tribunal. Il s'agit donc de la dissolution judiciaire. Ce second élément présente moins d'importance maintenant, parce que les peines de l'article 32 nouveau frapperont les coupables si l'on est en présence d'une dissolution ou d'une nullité administratives.

Le délit de maintien d'association nulle ou dissoute ne se confond pas avec le délit de reconstitution. Il y a maintien, lorsqu'apparemment la décision de nullité ou de dissolution n'a rien changé à l'activité de l'association. Tel est le cas lorsqu'une association continue à fonctionner si l'autorisation lui est retirée, ou vient à expiration. Nous avons admis (1) que la dissolution judiciaire emportait déchéance de l'autorisation. Mais les sanctions sont les mêmes pour le délit de maintien et pour le délit de reconstitution d'association nulle ou dissoute.

S'agit-il d'une association nulle, ou dissoute après décision administrative ? Les peines prévues à l'article 32 de la loi de 1901 sont applicables, savoir l'emprisonnement de un à cinq ans et l'amende de seize à quinze cents francs, aux dirigeants et à tous les membres de l'association qui participent encore à des activités sociales. Il est inadmissible que des étrangers cherchent à frauder une décision administrative qui est prise le plus souvent en considération de l'ordre public.

S'agit-il de la dissolution judiciaire, statutaire ou délibérée ? La dissolution est-elle statutaire ? une majorité le plus souvent exceptionnelle en a décidé ainsi. On imagine très bien que la minorité veuille se reconstituer : elle doit former une nouvelle association, sinon elle tombe sous le coup des pénalités prévues pour le délit de reconstitution. Si la dissolution est délibérée, dans tous les cas, on ne conçoit pas une reconstitution possible, en principe. Quoi qu'il en soit, seule la reconstitution après jugement de dissolution est prise

(1) V. *supra*, p. 239.

en considération par la loi de 1901 ; dès qu'il y aura reconstitution, les sanctions de l'article 8, alinéa deuxième trouveront leur application ; elles prévoient contre les fondateurs, directeurs ou administrateurs, les peines d'emprisonnement de six jours à un an, et d'amende de seize à cinq mille francs.

La loi s'occupe encore d'une sorte de complicité qui consiste à prêter un local pour favoriser la réunion des membres de l'association dissoute. Cette disposition vaut, quant à nous, aussi bien pour la dissolution ou la nullité administratives que pour la dissolution judiciaire. Et, suivant la règle générale en la matière, les complices sont punis comme les coupables, c'est-à-dire des peines de l'article 8 alinéa deuxième.

Le sursis et les circonstances atténuantes sont, bien entendu, admis et laissés à l'appréciation des tribunaux (1).

La reconstitution des groupes de combat et milices privées est passible de peines analogues : quiconque aura participé à la reconstitution directe ou indirecte de ces groupements sera puni d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de seize à cinq mille francs. Les peines prévues à l'article 42 du Code pénal, visant l'interdiction des droits civiques, civils et de famille, peuvent en outre être prononcées. L'attention est attirée par les mots « directe » ou « indirecte ». Il y a une preuve matérielle à apporter. Ici encore, la garantie réside seulement dans l'intervention judiciaire et la publicité des débats (2)..

---

(1) Art. 19 de la loi de 1901.

(2) V. A. Lefas, *Commentaire,* dans Lois nouvelles, 1936, III[e] partie, p. 199.

CONCLUSION

Nous avons vu l'association étrangère naître, vivre et mourir, juridiquement. Nous pouvons mesurer l'importance des changements législatifs apportés le 12 avril 1939, qui ont mis en lumière le contrôle sévère de l'administration, instituée « policière » des associations étrangères. Ce n'est pas un point de vue isolé. C'est un maillon de la chaîne de l'étatisation qui progressivement se forme, englobant les individus dans l'Etat, les subordonnant à l'Etat.

Faut-il s'étonner, si l'Etat se subordonne ses nationaux, qu'il s'approprie au moins un droit de contrôle rigoureux sur les étrangers? Nous avons eu l'occasion de montrer à quel point les individus étrangers, après avoir vécu de longues années sous le climat doux et hospitalier de la France, ont vu peu à peu les nuages s'accumuler, le climat devenir plus rude. Les associations étrangères ne devaient pas tarder à subir le contre-coup du nouvel état d'esprit, qui se manifesta par le décret-loi du 12 avril 1939, modifié dans le sens d'une plus grande sévérité, par le décret-loi du 1er septembre 1939.

La guerre est arrivée. Le Droit a cédé le pas devant les nécessités de la lutte. Et notre étude ne serait pas complète si nous n'évoquions pas la législation française de guerre, et la législation d'occupation, sous le rapport des associations étrangères.

APPENDICE

Si nous donnons la législation française de guerre et la législation allemande d'occupation en appendice, c'est que ces textes, présentant un caractère transitoire, ne touchent en rien au corps de notre sujet. On peut dire que la législation française de guerre à l'égard des associations étrangères a disparu ; puis sont venues les ordonnances allemandes. C'est dans cet ordre que nous procèderons.

Section I

La législation française de guerre

§ 1. *Interdiction et restriction des rapports avec l'ennemi : personnes réputées françaises ou étrangères — actes interdits dans les relations entre Français et ennemis — actes exceptionnellement permis* — § 2. *Séquestre des biens ennemis : personnes dont les biens peuvent être séquestrés — administration et liquidation du séquestre.*

La déclaration de guerre a pour conséquence immédiate la rupture des relations avec l'ennemi. Trois décrets-lois en date du 1er septembre 1939 se préoccupent de la question : l'un est le texte général, les deux autres sont des textes spéciaux (1).

---

(1) V. Marcel Reboul, *Tableau raisonné des premiers décrets de guerre,* dans Lois Nouvelles, 1939, Ire partie, pp. 364 et s.

Le motif qui a présidé à l'élaboration du texte général est que le droit des gens admet que l'état de guerre comporte l'interdiction de tout commerce avec l'ennemi. Aussi le Gouvernement est-il autorisé pendant la durée des hostilités à édicter par décret les mesures propres à assurer le respect de cette interdiction. Mais, s'il est nécessaire de prendre des mesures en ce sens, une adaptation au cadre du droit des gens, aux besoins de la défense nationale et à la politique générale du Gouvernement, notamment à l'égard des neutres, s'impose. Et, comme ces considérations sont susceptibles de varier, avec les circonstances de temps en particulier, le Gouvernement doit garder une certaine liberté d'action, pour tenir compte des nécessités du moment. Aussi, a-t-il semblé utile de préciser par un décret-loi spécial la portée des prohibitions relatives aux rapports avec les personnes étrangères, tandis qu'un second décret-loi spécial réglait le sort des biens des ressortissants ennemis en France, en instituant la mise sous séquestre de ces biens (1).

§ 1er. *Interdiction et restriction des rapports avec l'ennemi.*

Le principe formulé par le décret-loi d'ordre général est rappelé par l'article 1er du décret-loi qui traite des relations avec les ennemis : « Tout rapport direct

(1) V. ces textes dans les Lois nouvelles, 1939, IIIe partie, p. 1021.

ou par personne interposée se trouve et demeure interdit entre Français et ennemis, sous réserve de dérogations spéciales. » Cet article résume en une phrase toutes les dispositions du décret-loi : en effet, il appelle d'abord une énumération des personnes physiques ou morales considérées comme françaises ou comme ennemies ; puis, l'indication des actes interdits dans les relations entre Français et ennemis ; enfin, la mention des actes exceptionnellement permis.

Quelles sont les personnes réputées françaises, celles qui sont réputées étrangères ? Pour nous, l'intérêt s'attache particulièrement aux associations étrangères. Or, l'article 2 du décret-loi répute françaises les associations... ayant leur siège en France métropolitaine, en Algérie ou dans les colonies françaises, et ne rentrant pas dans la catégorie suivante, où sont réputées ennemies toutes associations, en quelque lieu qu'elles exercent leur activité, dépendant de quelque manière que ce soit de certaines personnes physiques ou morales ennemies. On vise, dans ce dernier membre de phrase, les individus se trouvant en territoire métropolitain ou colonial de l'ennemi ou y ayant leur résidence habituelle ; et d'autre part les associations « étrangères », sociétés, agences, succursales ou autres établissements déclarés ou non qui ont leur siège en territoire ennemi, qui ont été constituées conformément aux lois d'un Etat ennemi, ou qui tombent dans une mesure quelconque sous le contrôle de l'ennemi.

Il ressort de ces dispositions qu'en principe la nationalité-domicile est prise en considération : toute association ayant son siège en France sera réputée ou

traitée comme française ; toute association ayant son siège en territoire ennemi sera réputée ennemie. Nous nous devons de signaler qu'aux termes de l'article 4 du décret-loi, les territoires occupés par l'ennemi seront, en principe, considérés comme faisant partie du territoire métropolitain ou colonial ennemi, s'agissant de l'application du texte que nous commentons. (1)

Toutefois, la nationalité-contrôle ne perd pas ses droits, et toute association, qui serait traitée comme française parce qu'ayant son siège sur le territoire français métropolitain ou colonial, est considérée comme ennemie parce que se trouvant sous la dépendance de personnes physiques ou morales ennemies, ce qui comprend notamment les établissements en France d'associations réputées étrangères.

Enfin, le ministre des Affaires étrangères arrête une liste dite « liste officielle d'ennemis », comprenant les noms des individus, associations, sociétés, agences, succursales et autres établissements, qui seront considérés comme ennemis, au regard du décret-loi du 1er septembre 1939. La liste est publiée au « Journal Officiel ».

---

(1) Depuis l'armistice franco-allemand du 25 juin 1940, la question se pose de savoir si dans les territoires occupés actuellement par les troupes allemandes le décret-loi continue à recevoir application. En effet il s'agit de territoires occupés ; mais peut-on, juridiquement, parler d'ennemis ? Il semble que le traité de paix mette seul fin aux hostilités, la convention d'armistice ne faisant que les suspendre ; donc les relations du temps de paix, les rapports de neutralité ne datent que de la signature du traité de paix. Aussi le décret-loi du 1er septembre 1939 nous paraît-il applicable juridiquement en la matière, sous réserve de la législation d'occupation qui prévaut.

Toutes les relations avec l'ennemi doivent cesser dès que l'état de guerre est proclamé. Aussi, les contrats valablement conclus avant l'ouverture des hostilités restent tels, mais leurs effets sont suspendus pendant la durée des hostilités, si leur exécution donne lieu à l'établissement de rapports directs ou indirects entre Français et ennemis. Au contraire, il est fort compréhensible que les contrats conclus après l'ouverture des hostilités, et en violation des dispositions légales, soient nuls de plein droit.

Toutefois, les dettes contractées vis-à-vis des étrangers continuent de porter intérêt, faute par les débiteurs de consigner à la Caisse des dépôts et consignations, dans les trois mois de l'ouverture des hostilités, si la dette était exigible, ou dans les trois mois de l'exigibilité dans le cas contraire.

De même, un contrat valablement passé antérieurement à l'ouverture des hostilités, et dont les effets devraient être suspendus, peut être exécuté, au profit de l'administrateur séquestre ou contre lui, avec l'autorisation du président du tribunal civil du lieu de la mise sous séquestre.

L'importation des produits ennemis naturels ou fabriqués, pour la consommation, le transit, l'entrepôt et l'admission temporaire est interdite, sous peine de sanctions douanières, et de sanctions pénales variant d'un emprisonnement de un à cinq ans et d'une amende de 1.000 à 10.000 francs, ou de l'une des deux peines seulement, celles-ci pouvant être doublées s'il y a récidive. Si l'origine du produit est ennemie, toutes opérations le concernant, même passées en pays neutre, sont proscrites.

Cependant, le principe de l'interdiction des rapports avec les ennemis en temps de guerre ne saurait être absolu : les nécessités internationales, d'une part, les considérations d'humanité et d'opportunité, de l'autre, ont conduit le législateur à reconnaître neuf exceptions au principe. Sont donc exceptionnellement tolérés :

1° La correspondance et les colis des prisonniers de guerre ;

2° Les correspondances prévues par des conventions internationales, pour le cas de guerre ;

3° La correspondance familiale ;

4° Le commerce de détail nécessaire à la subsistance des ressortissants ennemis internés ;

5° Les rapports des Français résidant en pays ennemi avec les habitants de ce pays, pour assurer leur subsistance ;

6° Les rapports des détaillants français, résidant en pays neutre, avec la clientèle locale ;

7° Les actes indispensables de conservation et de perception des fruits des biens, droits et intérêts en pays ennemi, appartenant à des Français, s'ils les ont déclarés, et les actes donnant aux Français la possibilité de défendre leurs intérêts en pays ennemi ;

8° Les actes conservatoires de propriété industrielle et les actes permettant de faire valoir les intérêts ennemis devant la justice française, mais seulement *sous condition de réciprocité ;*

9° La perception des sommes échues provenant d'opérations effectuées avant la guerre.

Les conditions d'application de ces exceptions sont précisées ou revues par arrêté du ministre des Affaires étrangères, pris après avis d'une commission « des dérogations aux interdictions de rapports avec l'ennemi ».

Le décret-loi permet d'aller encore plus loin : des arrêtés du ministre des Affaires étrangères, pris après avis de la commission des dérogations, peuvent accorder des dérogations générales ou particulières à l'interdiction de tous rapports avec l'ennemi.

De l'interdiction des rapports avec l'ennemi découlerait l'immobilisation des biens ennemis situés en territoire français. Va-t-on assister au dépérissement de ces biens ? Dans l'intérêt national, même dans l'intérêt de l'ennemi, il fallait en assurer la conservation, par l'administration, voire l'exploitation : c'est la raison d'être du sequestre.

§ 2. *Séquestre des biens ennemis* (1)

Comme le rappelle fort bien le rapport au Président de la République française accompagnant le décret-loi relatif au séquestre des biens ennemis, l'interdiction des rapports avec l'ennemi a pour conséquence l'incapacité des ennemis, en ce qui concerne l'adminis-

---

(1) SAVATIER, *La condition en droit international privé des personnes morales,* dans Revue critique de Droit international, 1939, pp. 422 et suiv. On notera la comparaison entre le décret-loi du 1er septembre et celui du 12 avril 1939, au point de vue de la détermination de la nationalité (p. 423).

tration et la disposition de leurs biens, droits et intérêts situés en France ou dans les colonies françaises. Les patrimoines se trouvent ainsi à l'état d'abandon et le séquestre est le moyen de remédier à cette situation. L'administration et la liquidation du séquestre nous retiendront successivement ; auparavant, il y a lieu de se référer aux formalités préalables à la mise sous séquestre.

L'article 1er du décret-loi dont s'agit stipule, en effet, que « tous détenteurs à un titre quelconque, tous gérants, gardiens ou surveillants de biens mobiliers ou immobiliers appartenant directement ou par personne interposée à tous ennemis, tous débiteurs de sommes, valeurs ou objets de toute nature envers lesdites personnes, pour quelque cause que ce soit, doivent en faire la déclaration détaillée, dans un délai de trente jours à compter de la publication du présent décret... ». Le procureur de la République peut proroger ce délai au cas de demande écrite motivée et accompagnée des justifications utiles.

Suit l'énumération des catégories de personnes réputées ennemies pour l'application du décret-loi, en tous points semblable à celle rapportée au décret-loi relatif à l'interdiction ou à la restriction des rapports avec l'ennemi. Nous y renvoyons purement et simplement.

La déclaration est reçue sous l'obligation du secret professionnel par le procureur de la République, dont la compétence varie selon les cas, ou par un officier de police judiciaire par lui désigné. Elle est rédigée en cinq exemplaires sous forme de procès-verbal portant la signature du déclarant et du procureur de la République ou de son délégué.

Après la déclaration, intervient l'ordonnance de mise sous séquestre prononcée par le président du tribunal civil du lieu de la situation des biens, ou, s'agissant de créances, par le président du tribunal civil du lieu du domicile ou de la résidence du débiteur, et ce, sur réquisition du ministère public. L'ordonnance est publiée par extrait, comportant certaines mentions obligatoires, au « Journal Officiel ». Parmi ces mentions figurent le nom et l'adresse de l'administrateur séquestre.

En effet, comment est administré le séquestre ? Par les soins d'un administrateur séquestre (1), qui exerce ses fonctions sous l'autorité du président du tribunal civil, qui l'a désigné, et la surveillance du ministère public et d'une administration, notamment celle des domaines. Suivant le principe que l'autorité qui a le pouvoir de nommer possède le pouvoir de révoquer, l'administrateur séquestre sera révoqué, à la requête du Parquet, par le président du tribunal civil.

La mission de l'administrateur séquestre est conservatoire. Il doit faire l'inventaire des biens placés sous séquestre. Ensuite, il prend les mesures d'administration proprement dites (sauvegarde du patri-

---

(1) Après la cessation des hostilités entre la France et l'Allemagne et l'Italie, la levée du séquestre sur les biens ennemis a été décidée par un décret du 28 juillet 1940. Aussi est-ce à titre documentaire, que nous mentionnons la loi du 5 octobre 1940 qui confie à l'administration de l'enregistrement l'administration et la liquidation des biens mis sous séquestre en conséquence d'une mesure de sûreté générale. (J. O. du 23 octobre 1940, p. 5389). Des arrêtés déterminent les conditions d'application de la loi.

moine, gestion) ; toutefois, le président du tribunal civil peut l'autoriser à accomplir tous les actes dépassant les pouvoirs d'administration. Exception faite du fonds de roulement, il doit verser immédiatement le montant de tous les encaissements à la Caisse des dépôts et consignations. Les retraits de fonds ne sont possibles que sur visa du président du tribunal civil et avis du procureur de la République.

Quant à la liquidation du séquestre, elle s'opère après la présentation par l'administrateur séquestre, en même temps que d'un mémoire et de toutes pièces à l'appui, d'une requête comportant un exposé succinct des actes de sa gestion. Le dossier est transmis au Parquet, puis revient au président du tribunal qui statue.

La liquidation du séquestre est la conséquence de la levée du séquestre. La décision générale levant le séquestre sur les biens ennemis a été prise par le décret du 28 juillet 1940 (1). Cependant, le 21 juin 1940, le Gouverneur militaire allemand de la région de Paris prenait un arrêté concernant la levée du séquestre et de toutes autres mesures exceptionnelles de guerre prises par les autorités françaises contre les biens, droits et intérêts allemands dans les départements de Seine, Seine-et-Oise et Seine-et-Marne (2).

La cessation des hostilités entre la France et ses ennemis a eu pour autre résultat l'occupation d'une

---

(1) J. O. du 29 juillet 1940, p. 4590.

(2) Journal Officiel des ordonnances du Gouverneur militaire de la région de Paris du 21 juin 1940 — Gaz. Pal. 1940, tome II : Actes des autorités occupantes, p. 7.

grande partie du territoire français. Dans cette zone, une nouvelle législation est apparue qui s'est installée en dehors et au-dessus de la législation française : la législation allemande d'occupation, dont nous devons dire quelques mots.

Section 2

La législation d'occupation

§ 1. *Primauté de la législation d'occupation sur la législation française* — § 2. *L'ordonnance du 28 août* 1940.

Comme la guerre, l'occupation est un état provisoire. Comme la législation de guerre, la législation d'occupation a donc une valeur provisoire.

Il n'empêche que la zone occupée de la France se trouve placée depuis le 25 juin 1940, jour de la mise en vigueur de l'armistice franco-allemand, sous un régime législatif exceptionnel. Le principe est posé dans une notice publiée au « Journal Officiel » des ordonnances du Gouvernement militaire de Paris (n° 3, du 21 juin). Le sort des associations sera spécialement réglé par une ordonnance du 28 août 1940.

§ 1er. *Primauté de la législation d'occupation sur la législation française.*

La notice que nous mentionnons ci-dessus s'exprime de la façon suivante : « On attire l'attention sur le fait que les ordonnances et règlements arrêtés pendant

l'occupation par les chefs militaires compétents ont force de loi. C'est pourquoi la connaissance de ces prescriptions est d'une importance extrême pour tout habitant du pays... Les ordonnances et règlements arrêtés par les chefs militaires allemands priment ceux propres au pays. Toutefois, les lois du pays restent en vigueur tant qu'elles ne sont pas contraires au but de l'occupation. La désobéissance contre les ordonnances et règlements arrêtés par les chefs militaires allemands ne peut être excusée par l'ignorance ou le renvoi aux lois du pays actuellement en vigueur. »

Le principe est donc que la législation arrêtée par les autorités d'occupation prime la législation française. Donc, lorsqu'une matière est régie par l'une et l'autre législation, la première a le pas sur la seconde. De même encore, sur les matières qui ne sont pas visées par un texte allemand, les lois, décrets et arrêtés ministériels du Gouvernement français, de date antérieure à l'armistice, restent en vigueur, sous réserve, évidemment, de leur modification ou de leur abrogation par un nouveau texte français, et sont applicables à tout Français. Cependant, les lois du pays ne doivent pas être contraires au but de l'occupation ; c'est aux autorités occupantes qu'il appartient d'apprécier et normalement une ordonnance ou un règlement, lesquels ont force de loi, devraient intervenir pour abroger une loi française. Enfin, le Gouverneur militaire allemand de Paris rappelle l'adage bien connu : nul n'est censé ignorer la loi, s'agissant des textes émanant des autorités d'occupation.

Ajoutons qu'il résulte de deux décisions allemandes, l'une provenant du commandant en chef de l'armée

allemande et communiquée par le Gouverneur militaire pour les territoires français occupés, l'autre arrêtée par le Gouverneur militaire pour les territoires français occupés (1) que « pour autant qu'un acte punissable selon le droit allemand sera jugé par les tribunaux militaires ou par les tribunaux spéciaux, le droit pénal allemand sera appliqué. » De plus, les tribunaux français se sont vus imposer l'obligation de signaler les contraventions aux ordonnances émises, dans le territoire occupé par les forces allemandes. De même, sur la demande des tribunaux militaires allemands, les autorités françaises d'exécution pénale exécuteront les peines privatives de liberté dont les personnes non-allemandes ont été frappées par les tribunaux militaires allemands.

Aucune mesure particulière n'était venue régir les associations, lorsqu'une ordonnance du 28 août 1940 a été rendue.

§ 2. *L'ordonnance du 28 août* 1940 (2)

Cette ordonnance, rendue le 28 août 1940 par le Gouverneur militaire allemand pour les territoires fran-

---

(1) Avis du 20 juin 1940, concernant les habitants des pays occupés, au J. Off. des Ordonnances allemandes, n° du 4 juillet 1940 : — La 2e décision est du 23 juillet 1940 : J. Off. des Ordonnances du Gouverneur militaire pour les territoires français occupés du 29 juillet 1940 — Gaz. Pal. 1940, t. II, Actes des autorités occupantes, p. 9.

(2) Journal Officiel des Ordonnances du Gouverneur militaire pour les territoires français occupés du 16 sept. 1940 — Gaz. Pal., 1940, t. II, Actes des autorités occupantes, p. 11.

çais occupés, concerne les associations, réunions, marques distinctives et le pavoisement.

A l'égard des associations, le principe est l'interdiction de constituer de nouvelles associations et l'interdiction des activités de toutes les unions, sociétés, associations. Ce principe tolère deux exceptions.

La première exception vise les associations « fondées sur le droit public ». Il était difficile de louer la clarté de cette expression. Fort heureusement, une note officielle parue dans la presse en février 1941 précise qu'il s'agit en l'occurrence des syndicats de communes ou de départements et des associations de propriétaires en vue de l'exécution de travaux d'intérêt collectif.

La deuxième exception est relative aux associations dont les buts statutaires sont purement économiques, et uniquement dans le cadre de cette activité. Quid ? La même note officielle parle, à ce propos, des entreprises industrielles ou commerciales, des syndicats professionnels, des coopératives de consommation et des sociétés agricoles d'achat ou de vente.

En dehors de ces exceptions, des exemptions spéciales peuvent être accordées par les commandants allemands des départements si l'activité de l'association ne s'étend que sur le territoire d'un département, ou par les chefs des districts de l'administration militaire si l'activité s'étend sur plusieurs départements. Ces exemptions visent notamment les associations qui poursuivent des buts artistiques, scientifiques, de bienfaisance, de récréation ou de relations sociales.

Pourtant il faut bien noter que les associations dont on interdit les activités ne sont pas dissoutes, leurs activités sont *suspendues*. Aussi s'explique-t-on la dis-

position de l'article 1er, alinéa deuxième, de l'ordonnance : l'administration des biens pourra être poursuivie, dans la mesure où elle n'entraînera pas de réunions de plus de trois personnes. En conséquence, tous les organes administratifs peuvent être maintenus : les associations sont en sommeil jusqu'à nouvel ordre.

Les associations d'étrangers et les associations « étrangères » n'échappent pas à ces dispositions (sauf sans doute les associations de la nationalité des autorités occupantes) : elles sont donc elles aussi en sommeil. La Belle au bois dormant attendit cent ans son réveil : souhaitons que celui des associations étrangères se fasse attendre moins longtemps !

Vu :
Le Président de la Thèse,
L. CAVARÉ.

Vu :
Le Doyen,
E. DURTELLE DE SAINT-SAUVEUR.

Vu et permis d'imprimer :
Rennes, le 10 Mai 1941.
Le Recteur de l'Académie de Rennes.
Pour le Recteur :
Le Vice-Président du Conseil de l'Université Délégué,
E. DURTELLE DE SAINT-SAUVEUR.

IMPRIMERIES RÉUNIES. — RENNES